

# ÍCONOS | 11

Revista de la ECLAC y de la OEA | Número 11 | julio-diciembre 2009



## Indicadores Sociales y Políticas Públicas

- Políticas y datos: indicadores de la OEA
- Estrategias y prioridades en el uso de los datos  
de estadísticas para la integración social
- Las estrategias regionales de datos

#10,00

ICONOS | 11

Revista de FLACSO-Ecuador  
No 11. Julio, 2001  
ISSN 13901249

Los artículos que se publican  
en la revista son de exclusiva  
responsabilidad de sus autores,  
no reflejan necesariamente el  
pensamiento de **ICONOS**

**Director de Flacso-Ecuador**  
Fernando Carrión

**Consejo editorial**  
Felipe Burbano de Lara (Editor)  
Edison Hurtado (Co-editor)  
Franklin Ramírez  
Alicia Torres  
Mauro Cerbino  
Eduardo Kingman

**Producción:**  
FLACSO-Ecuador

**Diseño e ilustraciones:**  
Antonio Mena

**Impresión:**  
Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador  
Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria  
Teléfonos: 232-029/ 030 /031  
Fax: 566-139

E-mail: [fburbano@flacso.org.ec](mailto:fburbano@flacso.org.ec)  
[ehurtado@flacso.org.ec](mailto:ehurtado@flacso.org.ec)

ICONOS agradece el auspicio del  
Instituto Latinoamericano  
de Ciencias Sociales (ILDIS)

**FLACSO . Biblioteca**

# Índice

## Coyuntura

6

**Diálogo y poder:  
los simulacros de la democracia**

Pablo Dávalos

17

**Colombia, Estados Unidos y la seguridad nacional en los países andinos**

Adrián Bonilla

## Dossier

30

**El saldo social de la década de 1990:  
aumento de la pobreza y concentración del ingreso**

SIISE

42

**"Recetas" para todo, trabajo para pocos.  
La transformación del trabajo y de la política social en América Latina**

Laura Pautassi

60

**Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas:  
el caso del INNFA**

Nathalia Novillo

68

**Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:  
un paso hacia la definición de políticas públicas**

Equipo Políticas Públicas, FLACSO

80

**El género en el Estado:  
entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía**

Gioconda Herrera

89

**Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública**

Debate

---

94

**La frontera étnica en el espacio de la crítica**

Andrés Guerrero

Temas

---

100

**Los personajes masculinos de Pablo Palacio:  
orden y desorden del buen caballero quiteño**

Pierre Lopez



Frontera

---

126

**El zapatismo y la nueva ley indígena en México**

Jorge Alonso

110

**¡Chiapas es México! Autonomías indígenas:  
luchas políticas con una gramática moral**

Xochitl Leyva Solano

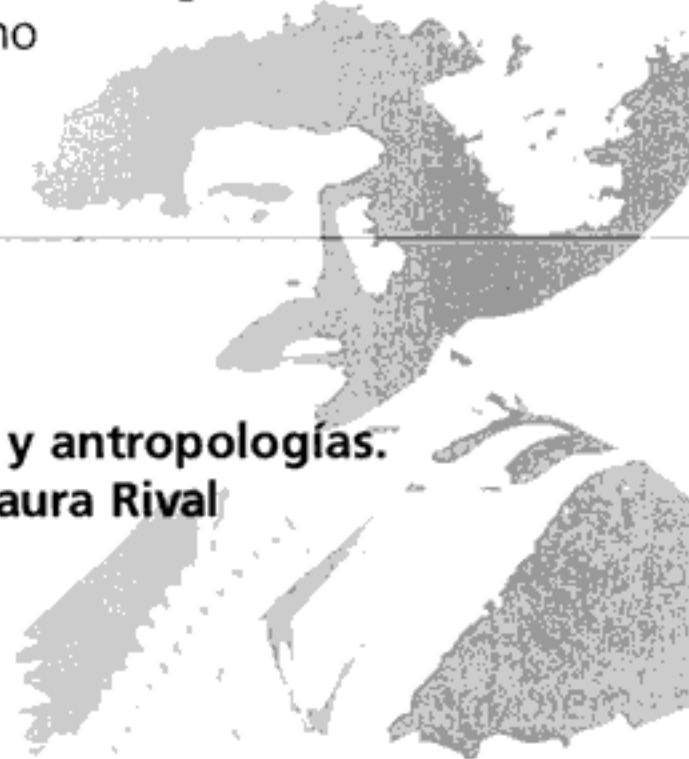
Diálogo

---

140

**De antropólogas y antropologías.  
un diálogo con Laura Rival**

Alicia Torres



152

Reseñas

---

164

Sugerencias bibliográficas

---

168

Contenidos ICONOS 10

---



---

# Diálogo y poder: los simulacros de la democracia

Pablo Dávalos A.\*

## Introducción

A mediados del mes de febrero de 2001, el entonces presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, Antonio Vargas, decía en un tono irónico al presidente de la república, Gustavo Noboa, que la CONAIE le garantizaba el cumplimiento de su mandato constitucional. Lo paradójico de la situación es que el presidente de la CONAIE expresaba esto al presidente de la república en el mismo palacio de gobierno y en presencia del gabinete presidencial en pleno. La declaración del presidente de la CONAIE no era un exabrupto, ni se constituía en un desafío abierto a la institucionalidad, era más bien parte de las circunstancias y del juego político por las cuales el propio Gustavo Noboa había accedido al poder. La garantía dada por la CONAIE,

tenían por objetivo evitar la futura confrontación entre el gobierno y el movimiento indígena, y que constaban en una agenda de 23 puntos planteados por los indígenas. A fin de “operativizar” (el neologismo es válido) esta agenda y siguiendo una pauta metodológica establecida por el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), se conformaron las “Mesas de Diálogo” entre el gobierno y los indios.

El objetivo del presente texto es realizar una lectura crítica a este proceso, en virtud del cual, el movimiento indígena entra en una dinámica que lo agota políticamente, al tiempo que lo subsume dentro de un discurso tecnocrático y focalista que entra en plena contradicción con su objetivo político de constituirse en un referente social. La paradoja estriba en el hecho de que dada la coyuntura política, el mecanismo de diálogo, pilar fundamental de toda sociedad que se quiera democrática, empieza a desgastarse como procedimiento de resolución de conflictos y de búsqueda de consensos, y los indios empiezan a comprender, luego de toda una déca-

---

por encima de toda norma constitucional y de todo procedimiento democrático, evidenciaba la profunda crisis del sistema de representación política y de su institucionalidad.

La presencia del presidente de la CONAIE en el Palacio de Carondelet, obedeció a la dinámica generada en el levantamiento indígena de fines de enero y comienzos de febrero de 2001. Allí se establecieron un conjunto de procedimientos que

da en la que siempre

propusieron el diálogo luego de cada levantamiento, que las vías del diálogo, el consenso, la participación social, son vías clausuradas por la clase política y las elites ecuatorianas ya hace largo tiempo.

Entonces, si esta vía está clausurada, ¿qué otras opciones tiene la democracia ecuatoriana? Las respuestas son evidentes. Si el diálogo, sea en el formato que sea, y bajo la dinámica de cualquier actor social, no logra consolidarse como opción válida para resolver conflictos, entonces queda

---

\* Economista. Profesor del Posgrado en Ciencia Política y Administración Pública de la PUCE.

---

abierta la vía a la confrontación, al bloqueo y a la imposición autoritaria de la voluntad de los actores sociales y políticos. Lo que en realidad está en juego cuando se asume el diálogo como opción política es la posibilidad de recrear la democracia, reconociendo la diversidad y pluralidad de intereses de los actores y generando nuevas posibilidades a futuro, en las cuales un eje fundamental está dado, sin duda alguna, en el diálogo.

### **La conformación del interlocutor: el levantamiento indígena de 1990 y los procesos de diálogo**

Las “mesas de diálogo” nacen –o más bien se inscriben como un mecanismo de procesamiento político de conflictos entre los indios y el gobierno– a partir del levantamiento de 1990, aunque el formato de “mesas”, es decir, espacios físicos y operativos con una metodología particular y bajo un esquema determinado previamente, solo se constituye formalmente en 1999 en el gobierno de Jamil Mahuad. En 1990, la forma que asumieron estas mesas fue la constitución de una “comisión mediadora”, generalmente conformada por miembros de la Iglesia Católica y dirigentes de la CONAIE, y en la que participaban de manera directa algunos ministros de Estado –entre ellos el de gobierno– y directivos de entidades públicas.

En 1990 fue la primera vez, luego de la conquista europea, que los indios ocuparon un espacio político con una voz propia y sin el tutelaje de

dios como interlocutores sociales frente al poder en virtud de su nivel de organización, disciplina y capacidad de convocatoria. Para entrar a “dialogar” con el poder, los indios –y cualquier actor social– necesitan primero constituirse como interlocutores, validarse como tales, pero esta validación, a pesar de que su objetivo sea abrir el espacio del diálogo, se da –contradictoriamente– desde posiciones de fuerza. El diálogo solamente se abrirá si la estructura de poder siente amenazada su integridad y su proyecto, y en virtud de esa amenaza, considera prudente flexibilizar sus estrategias de dominación.

Empero, en la coyuntura del levantamiento de 1990 existen aspectos del diálogo que son fundamentales para comprender la emergencia política del movimiento indígena ecuatoriano y que estarán presentes, casi en su misma forma y contenido, en los levantamientos y procesos de diálogos ulteriores a 1990.

En los 16 puntos de la agenda que los indios presentaron en 1990 –denominada desde entonces como “mandato”–, y que eran la base desde la cual se articularía el proceso de diálogo con el gobierno, los indios sumaron a sus demandas particulares –incluida aquella de la indemnización para las víctimas de la represión– una demanda fundamental que involucraba a la estructura misma del Estado: la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano. Efectivamente, su primer punto de la demanda de 1990 era la “declaración del Ecuador como Estado plurinacional”.

Asimismo, en esa agenda hay dos puntos que son bastante reveladores de cómo

otros sectores, o fuera de lo que Andrés Guerrero llama la “ventriloquía”. En los procesos de diálogo con el gobierno en 1990, se constituyen como *primus inter pares* frente al poder. Un proceso inédito que incorpora nuevas dinámicas, que abre nuevas interrogantes y que obliga a repensar los contenidos de la democracia, la política y el Estado, al mismo tiempo que proyecta al movimiento indígena como actor válido y referencial dentro del escenario político.

El levantamiento de 1990 constituye a los in-

mo los indígenas empiezan a conformar un discurso que abarca al conjunto de la sociedad y que rebasa una agenda exclusivamente étnica. Por una parte, se demanda la “congelación de los precios de los artículos de primera necesidad” y, de otra parte, se pide “respeto real a los derechos del niño, sin demagogias” (sic).

El diálogo de 1990 articula demandas de tipo étnico, como por ejemplo, recursos para la educación intercultural bilingüe; demandas de tipo cla-

---

sista, como la resolución de los conflictos agrarios, la condonación de deudas con el Foderuma y el Banco Nacional de Fomento; demandas de tipo político como la declaratoria del Estado Plurinacional; y demandas de tipo social, como aquella del congelamiento de los precios.

Esta será una constante en los diferentes “mandatos” de los levantamientos a lo largo de la década de los noventa. A medida que el movimiento indígena se constituye en un actor político referencial, prioriza de manera estratégica las demandas de tipo social –que involucran al conjunto de la sociedad– por sobre las demandas de tipo étnico. La agenda étnica da paso a una visión política que es concomitante con el proceso de transformación política del movimiento indígena ecuatoriano. Detrás de esta visión está la intención de constituirse en un actor referencial para el conjunto de la sociedad. Para ganar legitimidad y posibilitar esa transición de actor étnico hacia sujeto político, las demandas sociales se privilegian por sobre las demandas étnicas y de clase. Ello se evidenciará en los levantamientos de 1999, en el levantamiento del 21 de enero de 2000 y en el más reciente de febrero de 2001.

Existe otro aspecto fundamental en el proceso de levantamiento y diálogo en 1990 que será una constante a todo lo largo de la década: desde el levantamiento de 1990, los indios eludieron de manera consciente y premeditada al sistema de representación política, a los partidos políticos y a los procedimientos del sistema democrático. Ello obedecería a varias razones: en primer lugar está la búsqueda de legitimidad y credibilidad del levantamiento. Esa legitimidad, paradójicamente, no pasa por el sistema de representación política, sino más bien lo rodea, lo evita y trata de no confundirse ni contaminarse con él. Es una estrategia de carácter defensivo y que evidencia lo corporativo y patrimonial de la democracia ecuatoriana y de su sistema político. Los indios evitaron que su levantamiento sea calificado de “político” en el sentido de que se correspondía a una estrategia de un partido político –en la ocurrencia, un partido extremista– en busca de votos y de popularidad. El mismo presidente de la república de ese enton-

ces, el socialdemócrata Rodrigo Borja, invisibilizó políticamente a los indios cuando expresó: “a estos agitadores irresponsables les pondremos en vereda porque nadie tiene derecho a perturbar la paz en el país y soliviantar a los indígenas y campesinos”<sup>1</sup>. El levantamiento era visto como producido por elementos “extraños” al movimiento indio en busca de satisfacer “intereses oscuros” y, además, coincidía con la fecha de las elecciones de medio periodo. El levantamiento, desde la visión del poder, era entonces un acto que obedecía a “intereses políticos” por encima de los intereses de los actores involucrados y del interés nacional. Un argumento que por lo demás ha sido siempre utilizado en contra de cualquier actor social que demande atención.

En segundo lugar está la apreciación de que los conflictos sociales no se procesan al interior del sistema democrático y su sistema de representación política, sino más bien fuera de éste. El sistema de representación política enmascararía la verdadera estructura de poder vigente, en el cual las elites heredadas del sistema de dominación de hacienda seguían viendo al país dentro de las pautas epistemológicas de la dominación étnica.

En tercer lugar está el hecho de que la democracia no había construido sus contrapartes más esenciales en la ciudadanía, menos aún en el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada para los indios. No solo que el sistema democrático era intolerante sino que era también excluyente, autoritario y proclive a la conformación de estructuras clientelares y caudillistas. Dentro de ese sistema, los indios no podían reconocerse como ciudadanos, tampoco podían adscribirse sin reparos a ese sistema democrático que compartía las mismas nociones de exclusión en contra de las cuales se levantaban.

En cuarto lugar estaba esa noción de presidencialismo inherente a la democracia ecuatoriana, que recuerda en la figura del presidente de la república aquella figura del patrón de hacienda. Dentro de los imaginarios simbólicos de los indios, el presidente de la república será la encarnación del poder, de la misma manera que el patrón de hacienda codificaba en su figura las representaciones del poder absoluto. De ahí que siempre se privilegie la negociación directamente con el presidente de la república y no con los ministros de Estado.

---

1 *El Universo*, Guayaquil, 07-06-1990.



---

Quizá por ello la coincidencia de fechas en 1990 sea reveladora: el diálogo con los indígenas empezó el 7 y 8 de junio de 1990, las elecciones a medio periodo fueron una semana después, el 17 de junio. ¿Cómo afectó el levantamiento indígena al proceso electoral? La observación de cómo se desarrollaron las elecciones y de quiénes fueron los ganadores de este proceso, lleva a la conclusión de que el levantamiento y el posterior proceso de diálogo, al menos en forma directa, no introdujeron cambio alguno en el sistema de representación política, en la formulación de sus discursos, ni en la readecuación de sus tácticas. En efecto, el partido político que emergió como el triunfador de esas jornadas electorales fue el partido de oposición, el derechista Partido Social Cristiano, que había tenido una posición política identificada con los terratenientes y las facciones más radicales de las elites en contra de los indios durante el levantamiento.

Sin embargo, cabe anotar que la presencia de un acto electoral en el horizonte temporal del levantamiento sirvió precisamente para descalificar al levantamiento indígena<sup>2</sup>. Es curioso el hecho de que el entonces presidente de la república haya hecho una campaña de manera explícita y desde el poder para fortalecer la posición electoral de su partido político, la Izquierda Democrática, y al mismo tiempo haya usado esa práctica política para deslegitimar a los indios y al levantamiento de 1990.

Pero existe otra fecha coincidente con el diálogo de los indios y el gobierno en la coyuntura de 1990, y que estará presente como una desgarradura a todo lo largo de la década de los noventa. El 11 de junio de 1990, en pleno proceso de diálogo con el gobierno y los indios, se realizó una huelga nacional convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). En esta huelga general no existió ningún tipo de armonización ni de discurso, ni a nivel operativo, ni de carácter solidario, ni de

---

2 Refiriéndose al levantamiento, Miguel Rivadeneira escribía: "El hecho -que debe llamar serenamente a la meditación de los ecuatorianos, gobernantes y gobernados- se produce en vísperas de elecciones nacionales y ello ha dado pábulo a que se sospeche y se denuncie cierta injerencia de agitadores y dirigentes políticos de extrema" (Rivadeneira, Miguel, editorial de *El Comercio*, Quito, 12-06-1999).

coordinación de ninguna especie entre indios y obreros. El acontecimiento se reedita en 2001 cuando el levantamiento indígena del mes de febrero utilizó como presión política sobre el régimen, la convocatoria a una huelga general convocada por el Frente Patriótico.

Por otro lado, en 1990 el régimen socialdemócrata de la Izquierda Democrática, de una forma u otra, habría de responder desde la sintaxis del poder a las demandas de los indios. El diálogo era posible con la condición de que los indios escuchen y callen. En 1990, la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza) planteó la necesidad de una nueva forma de relación entre el Estado y las naciones indígenas<sup>3</sup>. Esta propuesta generó una inmediata reacción de las élites, del sistema político, del gobierno y de las estructuras de poder. El Estado ecuatoriano, se dijo, es uno solo e indivisible.

Pero la ruptura que provocó el levantamiento de 1990 había sido profunda: aquel Estado-nación era un mito en el caso ecuatoriano, al menos en su forma clásica. La noción de plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, planteada por los indios en 1990, es la que abre el espacio de los posibles al traer a la discusión de nuevos temas políticos; además, inaugura la necesidad de una reforma política del Estado. El evento más importante será a fines de la década cuando después del fracaso de los indios en la Asamblea Constituyente de 1998, deciden un asalto al sistema político en su conjunto el 21 de enero del 2000.

Es sintomático el hecho de que la primera for-

---

3 El acuerdo que la OPIP presentó para la firma con el gobierno socialdemócrata tiene un nombre revelador: "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano". La respuesta del presidente Rodrigo Borja en la recepción del documento es también elocuente: "Pero quiero hacer también otro tipo de puntualizaciones y aclaraciones a partir del título del documento que ustedes me entregan. Desde luego que lo voy a leer y estudiar con mucho detenimiento e interés, pero objeto con entera claridad y con entera franqueza el título del documento, porque en el Estado ecuatoriano no cabe un tratado o un acuerdo entre una organización social, que forma parte del pueblo y el Estado ecuatoriano". Citado por Gonzalo Ortiz (Ortiz, Gonzalo, "El problema indígena y el gobierno", en *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert, Abya-Yala, Quito, 1992, pp. 139).

---

ma que asumió el “diálogo” –a mediados de 1990– entre gobiernos e indios sea la forma de conceptualizar el Estado-nación. En realidad se trató de un diálogo de sordos, de un desencuentro que se enmascaró dentro de las estrategias políticas de ese entonces. Pero la idea del “diálogo” como posibili-

ese tiempo apropiado, resignificado, la comunidad dialoga.

El diálogo comunitario es el proceso previo para la minga, para la fiesta, para la administración de justicia, para la construcción organizativa, para la reconstrucción cultural y étnica, para la planificación de un levantamiento, para la partici-

p a c i ó n

dad política y como forma procedimental de la democracia quedó planteada en el escenario político.

### **El diálogo como hermenéutica comunitaria**

Si bien el diálogo tiene una forma procedimental que acerca posturas diferentes, que busca acuerdos, que armoniza disonancias, también es cierto que la misma noción de diálogo parte de una determinada concepción del mundo, de una verdadera hermenéutica cuyas pautas epistemológicas y nociones de sentido están dadas justamente por esta cosmovisión. Una cosa es la noción de diálogo que se asume desde las comunidades andinas, y otra es aquel proceso que se produce al interior de sociedades modernas, en las cuales el diálogo parte de una formación categorial históricamente determinada. Ésta no es otra que la del individuo sometido a las coordenadas epistémicas del *rational choice* (elección racional), y que a nivel más fundamental serán aquellas condiciones epistemológicas del *homo economicus*.

En las comunidades indígenas de los pueblos de la serranía ecuatoriana, el diálogo pasa de mecanismo de encuentro para confrontar posiciones y llegar a acuerdos, a forma radical de participación en los asuntos de la comunidad.

El tiempo de la comunidad, en el momento en el que se abre el espacio del diálogo, asume otra dinámica, otra dimensión, se incorpora a las necesidades políticas de la comunidad. Es un tiempo que pertenece a la comunidad en su conjunto, en

electoral, etc.

El diálogo abre un espacio que es a la vez ritual y político. Se inscribe dentro del complejo mundo de las representaciones simbólicas de la comunidad.

Cuando se abre este espacio, las formas rituales y las formas atávicas de la comunidad, se instalan entre sus miembros y generan un marco estructural, una especie de formato, por decirlo de alguna manera, que da sentido a las palabras y a la comunicación humana. Allí la palabra de los mayores, como llaman a los ancianos en la comunidad, tiene un peso socialmente reconocido. Es la voz de la sabiduría de la comunidad, pero es también la voz de la tradición. Y es una voz que atraviesa el tiempo, que llega desde el fondo de la memoria y que indica las pautas epistemológicas por las cuales el diálogo asume sus formas. Es la voz de los ancestros que sigue hablando y apelando a ese fondo, a ese substrato íntimo de la memoria. Pero cuenta también la voz de los más jóvenes, cuenta la voz de las mujeres.

En el diálogo comunitario se abren, a la vez, otros procesos que guardan estrecha relación con la identidad, la cultura y los universos simbólicos de la comunidad. Quizá uno de esos elementos sea la ritualidad de la fiesta y de lo sagrado. El espacio de diálogo que se abre en la comunidad es también un espacio sagrado, pero lo es porque los elementos que lo configuran remiten a una ritualidad que empata, que articula, que estructura la realidad misma de la comunidad dentro de los horizontes de lo sagrado, esto es, el tiempo, la palabra, la tradición, la voz de los mayores, la construcción de sentidos desde el diálogo.

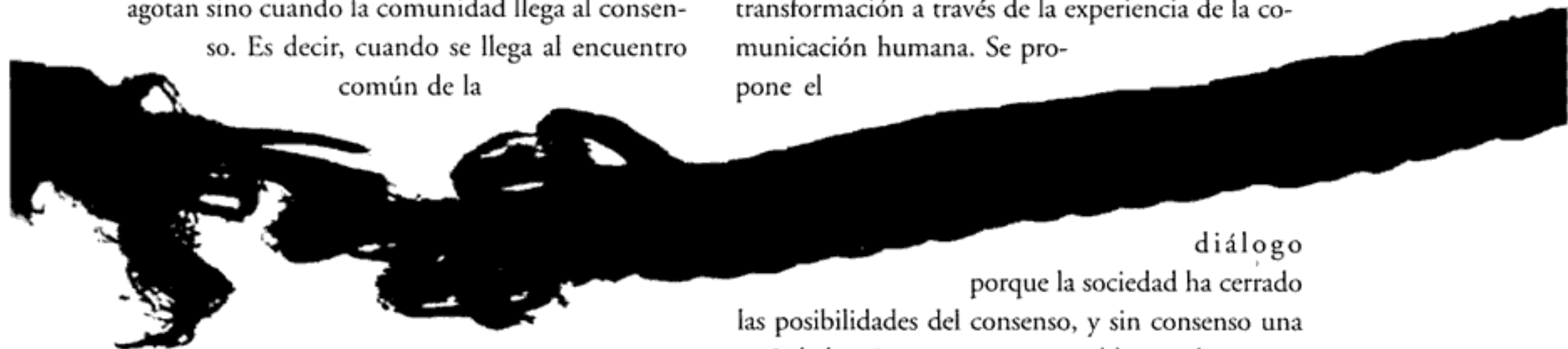
---

En la concepción indígena andina, el hombre por su misma condición ontológica de *runa*, remite a lo sagrado al igual que lo hace la tierra (*pa-chamama*). La voz humana y el encuentro de la voz humana también releva esa sacralidad, esa concepción unitaria del hombre y su entorno, así como al mismo hombre y su historia.

Es por ello que los espacios de diálogo no se agotan sino cuando la comunidad llega al consenso. Es decir, cuando se llega al encuentro común de la

ción se inscribe dentro de la política, se espera que el resultado final sea finalmente el consenso, y que ese resultado final contribuya a cambiar sustancialmente la realidad, tal es el compromiso de todos los que asumieron el diálogo.

Es por ello que la propuesta de diálogo —que acompaña siempre a un levantamiento— es una propuesta de catarsis social, de reivindicación, de transformación a través de la experiencia de la comunicación humana. Se propone el



palabra humana bajo las posibilidades de un referente y de una significación socialmente aceptadas. Cuando la comunidad ha abierto el espacio del diálogo, se abre dentro de su concepción del tiempo circular, una especie de tiempo dotado de nuevas significaciones, aquellas por las cuales la comunidad se constituye como una unidad de tipo histórico, cultural, pero también política e incluso ontológica.

Con riesgo a exagerar, puede decirse que el diálogo, incluso en la acepción griega del término, constituye una matriz que genera conocimientos y sentidos comunitarios sobre la misma comunidad, sobre su entorno, su presente y su futuro, pero siempre bajo la mirada atenta de los ancestros y del pasado. Es decir, el diálogo es también un espacio epistemológico de construcción de sentidos, de conformación social de criterios de verdad y validación. A través del diálogo la comunidad ejerce su justicia, desde el diálogo la comunidad se regula a sí misma. Desde el diálogo la comuna hace la fiesta, se comunica con la divinidad y, también, ritualiza la política.

El indígena es el sujeto del diálogo comunitario; pero los formatos, por decirlo así, están dados por la comunidad. Cuando la palabra “diálogo” se convierte en presencia política, se le adscribe todas las posibilidades ontológicas que tiene al interior de la comunidad. La apelación al diálogo es una apelación vital, consustancial. Cuando esa apela-

diálogo  
porque la sociedad ha cerrado  
las posibilidades del consenso, y sin consenso una  
sociedad está permanentemente bloqueada.<sup>4</sup>

Por ello, el encuentro de esas dos formas categoriales —aquella del sujeto comunitario y aquella del *homo economicus*— plantean problemas irresolubles de comunicación. Para la sociedad moderna el diálogo es un mecanismo y, por lo tanto, es susceptible de ser instrumentalizado y contextualizado dentro de una estrategia de poder. El diálogo puede convertirse en un dispositivo de poder, en un instrumento que posibilite la adecuación de estrategias en función de intereses de poder.

La formación categorial del *homo economicus*, cuya figura más inmediata es la del consumidor, no posibilita la construcción de un diálogo fuera de la racionalidad del costo-beneficio, fuera de la elección racional. Es bastante difícil que un habitante de un barrio residencial o de un sector urbano moderno dialogue constantemente con sus vecinos sobre los problemas de lo cotidiano y lo contingente. En el mundo urbano moderno la utopía es más bien lo contrario, el aislamiento social, la autarquía individual, el individualismo como condición social de existencia. En esa utopía, el consumidor se transforma en ciudadano; su participación política está dada por la elección que hace de un conjunto de opciones políticas dentro de un mercado electoral. Un conjunto de nociones que

---

<sup>4</sup> Cfr. Macas, Luis, “Es necesario un verdadero diálogo nacional para superar la crisis”, en *Boletín ICCI* No. 5, agosto de 1999. Site web: <http://icci.nativeweb.org/boletines>



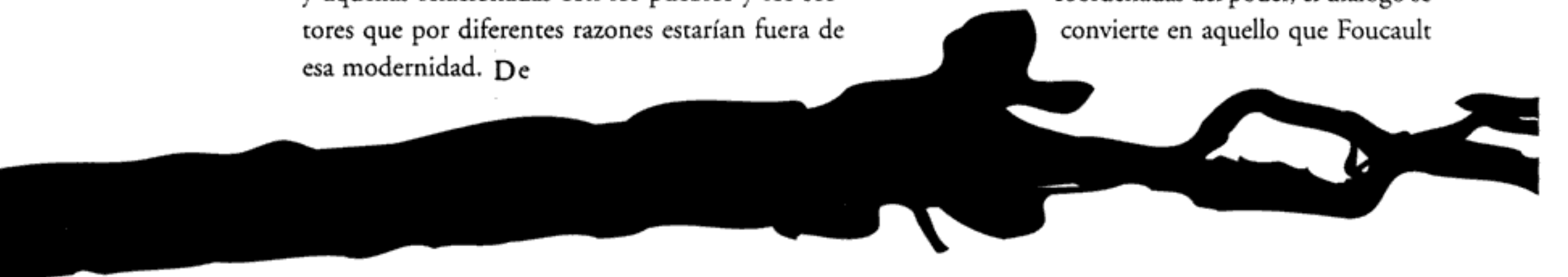
---

están totalmente alejadas de las nociones de política, ciudadanía y poder que existe al interior de la comunidad.

Es necesario, entonces, una reflexión más elaborada sobre esas condiciones de tipo más epistémico sobre la construcción de sentidos sociales de comunicación que emergen desde la modernidad, y aquellas relacionadas con los pueblos y los sectores que por diferentes razones estarían fuera de esa modernidad. De

bermas establece una acción estratégica para aquella comunicación orientada más a la manipulación del otro que a lograr una verdadera comunicación.

Esta estructura interpretativa podría servir para establecer una relación teórica y epistémica entre el sentido asignado a la noción de diálogo desde las comunidades indígenas, y aquel utilizado desde el poder. Cuando la intención está dada desde las coordenadas del poder, el diálogo se convierte en aquello que Foucault



todas maneras, se plantea un dilema complejo para nuestra sociedad ¿Dialoga el ciudadano? ¿Se comunica? ¿Cómo empatar, dentro de un mismo proceso de construcción democrática, la episteme de las comunidades andinas y la de las sociedades urbanas y modernas? ¿Cómo conciliarlas? ¿Cómo construir un diálogo que nos acerque, que nos construya en la diferencia y que nos permita reconocernos a nosotros en los otros?

### **Acción estratégica y acción política: el diálogo como dispositivo de poder**

Cuando las comunidades indígenas proponen el mecanismo del diálogo, están hablando en otra prosa, en otra gramática, distinta a aquella del poder. Para garantizar la “comunidad de palabra”, el filósofo alemán Jürgen Habermas propone la “acción comunicativa”, en la cual, los seres humanos podrían generar una sociedad basada en el consenso, la intersubjetividad y las posibilidades ontológicas y deontológicas de la palabra humana. Habermas adscribe cuatro criterios fundamentales a todo acto de comunicación, que él denominará “exigencias de validación cognoscitivamente verificables”, y son: inteligibilidad, veracidad, justicia y sinceridad.

Aquellas condiciones serían el mínimo posible que asegure la comunicación humana, que haría posible la construcción de sentidos desde el consenso, el diálogo y la palabra humana. Pensando en Talcott Parsons y sus teorías de la acción, Ha-

denominaba los dispositivos del poder, es decir, la utilización estratégica de recursos para actuar de tal manera que la resistencia sea virtualmente imposible para el adversario.

El diálogo como dispositivo de poder no posibilita ni el encuentro ni el intercambio de sentidos, significaciones y posibilidades para la comunicación humana. Es un diálogo que puede ir de la estridencia al silencio, pero cuyos criterios de validación están fuera de su propia dinámica, en realidad, residen en las estrategias del poder.

Quizá ello puede ser visualizado en la década de los noventa cuando a causa del levantamiento indígena se produjeron mecanismos de diálogo entre los indios y el gobierno. En 1990 se inauguró el debate sobre la plurinacionalidad en un contexto de incompreensión, manipulación y ocultamiento. Así lo reconoce el dirigente indígena Luis Macas: “mientras que para nosotros el diálogo significaba un espacio valioso para la búsqueda de solución a nuestros problemas, para el gobierno constituyó una estrategia para ganar tiempo y preparar la arremetida en nuestra contra”<sup>5</sup>.

Este uso estratégico del diálogo estuvo presente en la coyuntura de 1990 y ha sido una constante a todo lo largo de la década en la relación entre los indios y el gobierno. En los procesos de diálogo de 1990, el gobierno socialdemócrata buscó la

---

<sup>5</sup> Macas, Luis, “El levantamiento visto por sus protagonistas”, en *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert, Abya-Yala, Quito, 1992, pp. 32.

forma de “comprar” tiempo político, sumergiendo a los indios en una serie de dilataciones, malentendidos y subterfugios legalistas. Uno de los actores fundamentales de ese proceso expresa: “Desde que se inició el diálogo con el gobierno ha habido entorpecimiento permanente, lo que llevó a la ruptura; no ha existido honestidad; el gobierno no ha cumplido con los compromisos que se comprometió el momento en que se abrió al diá-

En la coyuntura de 1994 se logró archivar la Ley de Desarrollo Agrario, sin que medie un proceso de diálogo sino más bien desde posiciones de fuerza y confrontación desde el movimiento indígena. En 1999, las mesas de diálogo del gobierno de Mahuad se caracterizaron por su pomposidad e intrascendencia. No sirvieron para reforzar políticamente al gobierno de Mahuad ni tampoco para proyectar a los in-

logo. En ese sentido, el diálogo no ha sido un mecanismo que busca soluciones. Por el contrario, el régimen lo ha utilizado para amortiguar la protesta del movimiento indígena”<sup>6</sup>.

El diálogo como instrumento que posibilita una estrategia de poder, tal ha sido la constante desde la coyuntura de 1990. En efecto, a propósito de las mesas de diálogo instauradas a partir del levantamiento de febrero de 2001, Ricardo Ulcuango, vicepresidente de la CONAIE y protagonista central de este proceso, expresa: “si el gobierno no da una respuesta hasta esta fecha –fines de junio de 2001–, quiere decir que la propia administración está dirigiendo sus pasos hacia el rompimiento del diálogo”<sup>7</sup>.

En esas condiciones, la ruptura de los procesos de diálogo se inscriben también dentro de este uso estratégico. Los indios están prisioneros de su propia dinámica: ellos fueron quienes propusieron el diálogo, por tanto, son ellos quienes perderían más con su posible ruptura. El sistema político tiene la capacidad de metabolizar las resistencias y adscribir las dentro de sus coordenadas de dominación. La ruptura de un proceso de diálogo después de un levantamiento, no ha significado un debilitamiento ni de la clase política, ni del sistema de representación político, ni de la institucionalidad. De hecho, la dinámica del diálogo se ha roto a las pocas semanas o meses de concluido un levantamiento. Sucedió en la coyuntura de 1990.

dios a los eventos del 21 de enero de 2000.

El espacio abierto desde el diálogo tiende a cerrarse de manera natural. Un espacio construido de esa manera se revela como incompatible con el sistema político vigente, con las estructuras de poder imperantes. Dentro de esas estructuras de poder, el diálogo, al igual que cualquier otro recurso, se utiliza de manera estratégica para circunscribir la capacidad de acción de los adversarios, para que sus posibilidades de respuesta sean mínimas. En ese sentido, las posibilidades democráticas que tendrían los diálogos abiertos en la coyuntura de febrero de 2001, parecen ser mínimas.

### **Las mesas de diálogo: el proceso de febrero de 2001**

Las mesas de diálogo se constituyen por vez primera durante el gobierno de Jamil Mahuad, a mediados de 1999, y luego de uno de los levantamientos indígenas más fuertes de la década. El *leit motiv* del levantamiento fue la imposición de un duro paquete de ajuste económico. Esta vez, los indios privilegiaron su agenda social sobre su agenda étnica y se convirtieron en el actor social más legítimo y más representativo de la sociedad. Fueron los indios los que impusieron las condiciones y los contenidos de la agenda del diálogo de 1999. Empero, las mesas de diálogo demostraron ser intrascendentes y sus alcances normativos fueron casi nulos.

El levantamiento indígena de febrero de 2001 actualiza nuevamente la dinámica de la conformación de mesas de diálogo entre el gobierno y los in-

<sup>6</sup> Macas, *ob. cit.*, p. 32.

<sup>7</sup> Declaraciones de Ricardo Ulcuango: “Indios: el diálogo no satisface”, *El Comercio*, Quito, p. A6, 16-06-01.



---

dios. Al igual que en oportunidades anteriores, el diálogo fue un mecanismo *ex post* a un levantamiento indígena, es decir, en todo este periodo, que se inicia desde 1990, el diálogo como forma procedimental de la democracia que posibilitaría la resolución de conflictos sin llegar al bloqueo, a la negociación desde posiciones maximalistas, o a la indiferenciación de los interlocutores, no logra consolidarse, no logra permear la estructura del sistema político, no logra entrar dentro de esa estructura y provocar cambios, o al menos sugerirlos.

Pero este proceso de diálogo presenta particularidades que ameritan una reflexión más detenida. Entre estas particularidades podemos resaltar las siguientes:

- a. Las mesas de diálogo abiertas en febrero de 2001 excluyen en la forma y en el contenido la participación de otros actores sociales y otros movimientos. Es la primera vez que se constituye este fenómeno de exclusión provocado desde el mismo movimiento indígena. En ocasiones anteriores, siempre estuvieron representantes de otros actores sociales, especialmente aquellos vinculados a la Coordinadora de Movimientos Sociales, un conjunto de actores cuyas demandas y formas de organización no se adscriben a lo étnico. La paradoja radica en que la agenda de las mesas de diálogo se construye pensando en la sociedad civil en su conjunto. Pero la sociedad civil no está representada. Es una presencia silente que desde su ausencia otorgaría legitimidad al

proceso, tanto de parte de los indios que pretenden constituirse en representación no formal de la sociedad, cuanto del poder que a través de este mecanismo de las mesas de diálogo afirma una supuesta vocación democrática. Ambos actores terminan legitimando el sistema y acotando las posibilidades de su reforma y la inclusión de otros actores dentro del proceso. ¿Por qué esa falta de representación de la sociedad civil en las actuales mesas de diálogo? ¿Por qué los indios no han buscado la forma de incorporar a otros ac-

tores a este proceso? ¿Qué *sindéresis* guarda la consigna del levantamiento de febrero de 2001 –“nada solo para los indios”– con el momento actual de las mesas de diálogo? ¿Por qué los indios no insisten en la presencia de otros sectores? ¿Qué tan conveniente es aislar al movimiento indígena dentro de este proceso? ¿Por qué otros sectores de la sociedad no han reclamado su presencia dentro de las mesas de diálogo?

- b. Esta exclusión de otros actores determina una debilidad fundamental del movimiento indígena ecuatoriano dentro de este proceso: el de su incapacidad de comunicarse con la sociedad en su conjunto, de buscar los mecanismos por los cuales la sociedad pueda participar en las mesas de diálogo a través de sus múltiples actores y desde sus dinámicas particulares. Tanto los indios como el gobierno apuestan a un formato no democrático del diálogo; un formato que anula sus posibilidades de constituirse en un mecanismo social de participación pública en la gestión del gobierno.
- c. El movimiento indígena se presenta a las mesas de diálogo, por vez primera, unido. Las diferentes organizaciones nacionales indígenas y campesinas (CONAIE, CONFEUNASSC, FENOCIN, FEINE, FEI, FENACLE), articulan una estrategia conjunta de presentación y de presión frente al gobierno. Sin embargo, esta unidad de

las organizaciones indígenas parece más de forma que de fondo. Las organizaciones indígenas no han logrado armonizar propuestas conjuntas, lo que se explica por la diferencia en las dinámicas internas de cada organización. Previo al proceso de diálogo debió existir un proceso de discusión al interior y entre cada una de estas organizaciones nacionales indígenas, tal proceso nunca se dio. De hecho, ha sido justamente la presencia de unitaria de las organizacio-

nes nacionales indígenas la que excluyó a otros actores sociales de las mesas de diálogo. Puede decirse que la exclusión a otros sectores, fundamentalmente la Coordinadora de Movimientos Sociales, fue el precio que la CONAIE pagó para mantener la unidad organizativa del movimiento indígena.

- d. El diálogo empieza a agotarse como forma y empieza a convertirse en mecanismo de transacción y negociación política de los indios. La sociedad percibe a los indios como un actor fundamental que tiene una gran capacidad de movilización pero que en última instancia negociará en función de sus propios intereses y no en función social. El diálogo que los indios plantean se mira como un proceso particular que no involucra a toda la sociedad. En el imaginario social, se considera que los indios tienen su propia agenda y sus propias prioridades, y el diálogo es el mecanismo que los indios han estructurado para negociar esta agenda.
- e. Por parte de los indios, existe la percepción de que las mesas de diálogo son intrascendentes para alcanzar acuerdos normativos. Desde que se inició el proceso de las mesas de diálogo, el gobierno ha tenido mayor libertad de acción y de gestión para imponer sus políticas de ajuste y de reforma estructural de carácter neoliberal. Mientras el movimiento indígena se entrampaba en la discusión de los montos de

exista la menor oposición del movimiento indígena.

- f. El formato de las mesas de diálogo diluyó desde sus inicios las posibilidades reales de estas mesas. En primera instancia, se conformó una comisión técnica que sería la encargada de asumir todo el proceso de negociación de los 23 puntos de la agenda de los indios. Una vez negociados cada uno de esos puntos en una comisión técnica, una comisión política sería la encargada de avalizar y garantizar su ejecución. Tal estrategia supuso una concepción en la que los problemas de la sociedad —y por los cuales los indios habían realizado un levantamiento— eran problemas técnicos y no políticos. La comisión técnica excluía a la misma dirigencia indígena que asumía un papel más formal de aprobación y aval. Ello generó una serie de impasses y divergencias al interior del mismo movimiento indígena, que sin saber de qué manera veía acotados sus espacios y reducidas sus posibilidades de acción política. Pero fueron los mismos indios los que generaron la iniciativa y que fue asumida sin reservas desde el poder. De esta manera, los indios cayeron presos de su propia lógica y de su propia adscripción a la formalidad del diálogo.
- g. Los indios entraron a las mesas de diálogo con una agenda cerrada que se definió en la coyuntura del levantamiento de febrero de 2001. Esto les

las indemnizaciones a las víctimas de la represión del último levantamiento, el gobierno pudo negociar el incremento del impuesto al valor agregado, destinar ingentes recursos para un nuevo salvataje bancario al Filanbanco, preparar la discusión de la privatización de las telefónicas estatales, del sector eléctrico y de la seguridad social, aprobar la construcción del oleoducto de crudos pesados, etc. La misma clase política pudo rearticular sus estrategias con miras al próximo periodo electoral, etc. Todas estas acciones se llevaron a efecto sin que

imposibilitó generar nuevas iniciativas y proponer temas que son parte del debate nacional pero que no constaban en la agenda original, como por ejemplo, la construcción del oleoducto de crudos pesados.

- h. La agenda presentada por los indios para el “diálogo” con el gobierno de Gustavo Noboa, no discutían los problemas fundamentales de la sociedad y que son parte del proyecto original de los indios. Así, la propuesta de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano y la necesidad de construir una sociedad intercultural, no constaba en la agenda. De esta manera, la re-

---

forma política del Estado, que está en pleno proceso de discusión, solamente hablará en aquellos términos definidos desde el poder. Los indios, luego del proceso del 21 de enero de 2000, mediante el cual deslegitimaron a todo el sistema político; pusieron en el centro del debate la necesidad de discutir la reforma política del Estado desde los contenidos de la plurinacionalidad y la interculturalidad. Sin embargo, en la agenda constituida para las mesas de diálogo, no consta en absoluto la más mínima referencia sobre la necesidad de discutir esa reforma política. Asimismo, en la agenda tampoco consta la discusión del modelo económico vigente, signado por la imposición neoliberal. En definitiva, los indios se autoexcluyeron de un debate que forma parte fundamental de su proyecto político.

## Conclusiones

Las mesas de diálogo son un proceso contradictorio, paradójico. Son parte de nuestro tiempo político e implican posibilidades y también amenazas. Los procesos de diálogo en los cuales los indios han jugado un rol fundamental se presentan ahora bajo un esquema diferente, aquel de la exclusión, la desmovilización y la falta de democracia. La sociedad no sabe qué está pasando con las mesas de diálogo. No conocemos qué se está transando en nuestro nombre entre los indios y el gobierno allá en las oficinas de la burocracia del Estado. Tenemos algunos fragmentos de información que se filtran en la prensa, pero existe un ambiente casi kafkiano alrededor del diálogo. Sabemos, o más bien, intuimos, que se trata de un proceso fundamental, pero no tenemos la información suficiente y tampoco las posibilidades de actuar o influir dentro de ese proceso.

Constatamos, por otra parte, que existe una separación del diálogo del sistema político. Es cierto, el diálogo puede ser un mecanismo que contri-

buya a consolidar a nuestra democracia desde bases diferentes, que permita la incorporación de nuevas agendas, nuevas prioridades, nuevos actores, pero el sistema político ha demostrado ser impermeable al diálogo, a la participación o a la crítica ciudadana. En momentos en los que el sistema político está tan resquebrajado, la iniciativa del diálogo puede devolvernos la fe en la democracia, en la política. Sin embargo, esa posibilidad corre el riesgo de perderse dentro de la acción corporativa de los actores sociales y de las estrategias de poder de las elites. Se hace necesario, entonces, rescatar el diálogo, convertirlo en un horizonte de posibilidades de nuestro quehacer político cotidiano. En ese sentido, la iniciativa de los indios se revela valiosa.

Las mesas de diálogo entre el gobierno y los indios han generado expectativas que no se van a cumplir, pero que van a actuar como elementos detonantes, explosivos. Los indios van a reclamar por la ineficiencia del diálogo. La dirigencia indígena va a echar la culpa al gobierno y no va a realizar una autocrítica. La culpa siempre es de los demás. Los tiempos electorales y el hecho de ser parte de las expectativas de poder, hace que los indios den prioridad a su propia agenda. Las mesas de diálogo instauradas en el último levantamiento tienen los días contados. Su eficacia política está agotada y los indios están entrando en una dinámica nueva, aquella de la reformulación de estrategias y de cuadros organizativos. Las preguntas que permanecen entonces son: ¿se vislumbra un nuevo levantamiento indígena en el horizonte, esta vez producido por las expectativas no cumplidas por el diálogo? ¿Estamos entrando en una etapa de mayor conflictividad entre el gobierno y los indios? ¿En virtud de su acción estratégica por la cual el diálogo es un dispositivo de poder, no está acaso jugando con fuego el actual régimen? ¿Cómo va a salir del impasse con los indios? ¿Cómo influirán a futuro los resultados de las mesas de diálogo con las decisiones internas de la CONAIE y con el escenario político?



# Colombia, Estados Unidos y seguridad nacional en los países andinos

Adrián Bonilla\*

## Introducción

El propósito de este trabajo es sistematizar algunos hechos que permitan comprender la diferencia de las agendas de seguridad nacional de los países andinos respecto de aquellas de Bogotá y Washington, a partir la ejecución del Plan Colombia.

En primer lugar, se examina la política exterior de los Estados Unidos hacia la región andina alrededor, básicamente, del tema del narcotráfico. Se encuentra que ella, a pesar de la retórica multilateral, solo puede ejecutarse a través de dispositivos bilaterales. La *seguritización* del combate al tráfico de drogas ha fracasado como estrategia, pero además, esa política ha sido una amenaza a la estabilidad de la región y a la seguridad de los países andinos.

Luego, se analiza el conflicto colombiano y su impacto en la seguridad de los países vecinos, que discriminan entre el tópico del narcotráfico y el reto que implica la masiva ayuda militar de Washington, así como la estrategia estadounidense, compartida con el gobierno de Bogotá, de regionalizar el problema. El trabajo identifica las potenciales amenazas a la seguridad de los estados nacionales andinos.

Finalmente, se reflexiona sobre las posibilidades de una solución militar al conflicto colombiano, para concluir que ello es improbable, pero que una estrategia en esa dirección, no sólo que podría agudizar el conflicto interno, sino que construiría las bases de su potencial expansión a otros países.

## Política exterior estadounidense, narcotráfico y región andina

La política exterior de los países andinos procesa los temas que aluden a los Estados Unidos en un contexto que se caracteriza por la globalización como dinámica, la asimetría en términos de la influencia económica y política, procesos de integración regional inconclusos y un nuevo escenario internacional producto del fin de la Guerra Fría.

El sistema interamericano se rearticula a lo largo de la década de los noventa. Los intereses de seguridad nacional estadounidenses para prevenir la presencia soviética en el hemisferio -que condicionaban el conjunto de la agenda- dejan el paso a temas más allegados a los valores y a la sociedad civil, y a agendas de naturaleza económica<sup>1</sup>. El sistema de defensa interamericano entra en receso y se impone una visión que tiende a la disminución de la importancia de los temas de tradicionales (territoriales y de soberanía), que descubre nuevos roles para las fuerzas armadas en todo el continente -empujándolas hacia la seguridad pública-, y que se caracteriza por la presión hacia la disminución de presupuestos y la neutralización del protagonismo en la gestión política doméstica<sup>2</sup>.

Para la mayoría de estados latinoamericanos el procesamiento de la política exterior estadouni-

---

1 América Latina se ha diferenciado regionalmente, el grado de influencia de los Estados Unidos ha variado y los roles de las instituciones transgubernamentales y estatales también han cambiado. Ver Joseph Tulchin y Ralph Espach, 2001, "A Call for Strategic Thinking", en Tulchin y Espach eds. *Latin America in the New International System*, Lynne Rienne Publishers: Boulder.

2 Ver Margaret D. Hayes, 2000, "La política de defensa en los Estados democráticos", Ponencia al seminario regional CHDS, Guatemala, marzo 2000.

---

\* Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador.

---

dense es reactivo, o sea que la agenda se construye alrededor de las iniciativas estadounidenses, y éste ha sido el caso de los países andinos. Es decir, la política exterior normalmente se ha levantado alrededor de los intereses e iniciativas de la parte más fuerte de la relación, quedando como estrategias locales, la posibilidad de vincular temas que puedan interpelar intereses estadounidenses y eventualmente permitan ganar espacios en ámbitos distintos de interés latinoamericano.

Como resultado de un proceso político internacional, fuera del control de los estados de la región y de la crisis política y económica de los últimos años, aparecen dos consecuencias centrales del entorno de inestabilidad que identifican el escenario en donde operan las políticas exteriores andinas: vulnerabilidad y debilidad.

Muy esquemáticamente, la agenda estadounidense para América Latina puede resumirse alrededor de los siguientes ejes<sup>3</sup>:

*Democracia*, que supone básicamente la elección de gobiernos civiles en condiciones de competencia y la vigencia de un núcleo mínimo de derechos humanos relativos a los derechos y garantías de las personas, aquellos llamados “de primera generación”. Democracia supondría también combate a la corrupción, al narcotráfico y a la delincuencia internacional.

*Liberalización*, que implica la construcción de un espacio de flujo de bienes y servicios, con excepción de la fuerza de trabajo, y la adecuación de las legislaciones con el propósito de crear economías desprotegidas.

*Libre Comercio y Desarrollo*. Los Estados Unidos proponen la creación de una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego. En Miami 1994 se definió el 2005 como la fecha de iniciación de ese sistema que es concebido a imagen y semejanza de NAFTA<sup>4</sup>.

Una de las características de la agenda estadounidense es que su procesamiento político es vinculante. Es decir, que los temas de comercio, por ejemplo, están ligados a los temas políticos<sup>5</sup>. Así, no es posible imaginarse el sistema de preferencias arancelarias andinas sin pensar que el cimiento de esa política comercial es la preocupación estadounidense por el narcotráfico.

Todos estos temas de los Estados Unidos se presentan también para la región andina, pero aquí aparecen con especial énfasis aquellos que se vinculan a la seguridad: los Estados Unidos priorizan narcotráfico y democracia.

Narcotráfico, en los mandatos de las cumbres presidenciales, es un tópico cobijado bajo el término democracia. El objetivo estratégico nacional estadounidense frente al narcotráfico es reducir la oferta de narcóticos proveniente de las sociedades andinas. La estrategia para los países fuente está dirigida alrededor de políticas de interdicción, control y represión a las actividades ilegales. Sus metas son la erradicación, la desarticulación de los carteles y el control del lavado de dinero. El narcotráfico es visto como un tema de seguridad nacional y esto implica el desplazamiento de recursos militares y, además, la lógica de priorizar ese tema por sobre cualquier otro de las agendas multilaterales y bilaterales de los países andinos.

Democracia es, frente a la región andina, un problema de estabilidad con implicaciones para la seguridad. El caso venezolano es visto con sospecha ante la eventualidad de un gobierno hostil. Colombia se debate en Guerra Civil y los Estados Unidos han tomado partido en defensa del gobierno electo y, autónomamente, en contra de las organizaciones guerrilleras a las que acusan de narcotraficantes. La inestabilidad ecuatoriana ha sido dramática y en Perú han optado por dejar de tolerar a un gobierno autoritario. Preocupa la caída económica boliviana.

---

3 La agenda interamericana de los Estados Unidos se concreta en las cumbres presidenciales. Desde Miami hasta Québec estos temas han sido reiterativos.

4 Esta agenda se reitera en la última administración republicana: democracia, libre comercio y prosperidad. Ver: Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet, March 2001, “Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda”

---

5 Ver por ejemplo David Sanger, 2001, “Bush Links Trade with Democracy at Québec Talks”, *New York Times*, Abril 22

6 En la década de los noventa se produjeron textos centrales para la comprensión del fenómeno del narcotráfico. En la medida en que la estrategia antidrogas persiste, los efectos y supuestos de esos materiales, en lo nuclear, siguen

---

El narcotráfico tiene, como punto en común, una misma agenda para la interlocución que no es otra que estadounidense, pero al igual que el tema de democracia ofrece escenarios diametralmente distintos<sup>6</sup>. Para Bolivia, un país productor de hoja de coca, el tema supone decisiones que interpe- lan la política social. Miles de personas trabajan en un cultivo que es legal y que, dado el valor agregado por la ilegalidad de sus derivados para el mercado del norte industrializado, no ha podido ser sustituido exitosamente<sup>7</sup>. Colombia, en donde se cultiva, refina y exporta, afronta problemas inmediatos derivados de la simbiosis entre múltiples actores violentos, entre ellos agencias estatales, y la economía política del narcotráfico. Ecuador es un centro de tránsito y una estación de lavado de dinero. Perú también tiene problemas de violencia relacionada al narcotráfico, es un país cultivador y exportador. Venezuela puede ser un importante centro de lavado de dinero.

La percepción de los estados andinos, especialmente la que se ha generado en Colombia, es que el narcotráfico no es un tema que pueda ser manejado desde la política exterior o desde la simple capacidad del Estado. Se trataría, más bien, de un problema global que requiere políticas igualmente globales. La aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado, focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los estados andinos particularmente no tienen. Más allá de eso, la salida que le queda a esta estrategia es militarizar la política antidrogas y esto supone efectos distorsionadores en los escenarios sociales y políticos andinos. Pero, también, no cuenta con la reducida capacidad de las entidades de control locales, la confusión de misiones de las diferentes entidades de seguridad y la exposición al riesgo de

---

siendo válidos. Ver: Bruce Bagley y William Walker eds., 1994, *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick Transaction Publishers. Peter H. Smith De. *Drug Policy in the Americas* Boulder: Westview Press.

7 En ningún país de la región andina la coca ha podido ser sustituida por otro producto más rentable. En algún momento otros productos -como el achiote- tuvieron precios más altos, pero el mercado se satura y esos productos recuperan sus precios originales. No así la hoja de coca cuyo valor depende de un mercado ilegal de derivados.

corrupción y violencia de la institucionalidad entera de las naciones andinas. Esto se ha anotado muy tempranamente<sup>8</sup>. Una vez que el actor político más importante del escenario internacional originado alrededor del narcotráfico, los Estados Unidos, ha optado por convertir a un tema que podría ser de salud pública en un tópico de seguridad nacional, el problema, sin embargo, radica en la implementación de las políticas de cooperación. Esta percepción, es necesario señalar, ha terminado siendo compartida por los estados andinos. Complaciente, como la erradicación en Bolivia, o finalmente consensuales, como en el caso de Ecuador<sup>9</sup>, que ha cedido parte de su territorio para una base aérea y ha apoyado la política de Washington sin crítica mayor en los últimos diez años. Los gobiernos andinos han admitido que el cultivo, refinación y comercialización de psicotrópicos son una amenaza a su propia seguridad. Puesta en perspectiva, esta política, sin embargo, contiene una reacción frente a una amenaza mayor para la estabilidad gubernamental: la continuidad institucional y la presencia misma de esas naciones en su entorno internacional, particularmente en el conjunto de normas e instituciones que constituyen el sistema interamericano: la potencial hostilidad de los Estados Unidos.

La posibilidad de divergir con las políticas antidrogas estadounidenses, y sobre todo con su construcción del narcotráfico como un tema de seguridad nacional, es lejana. Los costos políticos y económicos que sufriría una nación andina al adoptar una política contrahegémica en este tema, serían mucho más altos que los hipotéticos beneficios en términos de estabilidad o control de la violencia interna. Para los países andinos, mantener una relación armónica con los Estados Unidos es más importante, en función de su seguridad nacional, que los propios efectos de la guerra de las drogas.

---

8 Ver, por ejemplo, Bruce Bagley, 1992, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en Peter Smith, *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press.

9 Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.



---

Los problemas que el narcotráfico produce en cada sociedad son diferentes y eso vuelve difícil la elaboración de una política exterior común, más allá de la retórica de la colaboración. La forma en que el tema es procesado frente a los Estados Unidos es diferente en cada caso, de la misma manera que las políticas de los gobiernos frente a sus respectivas sociedades<sup>10</sup>.

---

Como resultado de un proceso político internacional, fuera del control de los estados de la región, y de la crisis política y económica de los últimos años, aparecen dos consecuencias centrales que identifican el escenario en donde operan las políticas exteriores andinas: vulnerabilidad y debilidad.

Las políticas de seguridad en la región andina, en una dinámica de complacencia con los Estados Unidos, separan en la agenda aquellos temas que se refieren a las drogas y a las conductas que todos los países andinos deben adoptar<sup>11</sup>. Sobre la base de la asimetría en la relación, el sistema de preferencias arancelarias, las potenciales sanciones comerciales, las represalias directas sobre la elite local -anu-

lación de visas, por ejemplo-, han perfilado conductas cooperativas con la estrategia antidrogas de Estados Unidos, pero esta estrategia, que se inspira en una visión regional, solo puede ejecutarse a través de políticas de seguridad bilaterales.

---

10 En Andrés Franco, 1998, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Bogotá, Universidad Javeriana, se ofrecen -desde distintas perspectivas nacionales- ensayos de varios autores sobre las relaciones de los países andinos con los Estados Unidos. Probablemente es el texto más completo de los años noventa sobre el tema.

11 El concepto de complacencia (*compliance*) denota una relación dependiente en la política exterior de dos países, caracterizada por la asimetría entre los actores. Supone un sistema de castigos y recompensas que opera perfilando la conducta del actor más débil que encuentra conveniente allanarse a los intereses del otro.

Ver: Bruce Moon, 1983, "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en: *International Organization*, Vol.39 Spring.

Jeanne Hey, 1992, "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.

12 P.R. Rajeswari, 2000, "US. Counter-narcotics Policy", en *Strategic Analysis*, Vol. XXIII, No.11 p.5.

Esta agenda común, regional, que en realidad es una política global, tiene como propósito generar regímenes internacionales cooperativos para fortalecer la interdicción, destruir las organizaciones ilegales, arrestar a los narcotraficantes y controlar las ganancias ilícitas. Varias áreas de acción se derivan de esto: erradicación de cultivos, monitoreo de insumos y precursores para el procesamiento, mejora en la cooperación legal internacional -extradición, por ejemplo- y prevención del tráfico<sup>12</sup>.

Los toscos procedimientos de rendición de cuentas, entre los cuales el más importante en términos políticos es el de la certificación, confrontan la agenda regional con la mecánica bilateral. Efectivamente, cada país es evaluado por separado alrededor del cumplimiento de tratados firmados igualmente por separado. De la misma manera compartimentada se encuentran elaborados los presupuestos de cooperación contra el narcotráfico, de lo que se desprende finalmente que la política se lleva por separado con cada país.

El bilateralismo, por otra parte, es una consecuencia inevitable de la *seguritización* de la agenda del narcotráfico, más aún cuando no hay ningún régimen de seguridad cooperativo en la región, nada parecido a un comando conjunto de ejércitos andinos. La aproximación bilateral implica que la agenda estadounidense, que ha militarizado la lucha contra el narcotráfico, se imponga inevitablemente sin que haya retroalimentación que la pueda modificar, a pesar de su evidente fracaso a lo largo de los últimos 20 años.

La militarización de la lucha antidrogas no sólo que ha disparado los escenarios menos amigables para los derechos humanos en la región andina en las últimas décadas, sino que ha erosionado los fundamentos mismos de la democracia como régimen político en la región, además de ser una amenaza a la seguridad regional de varios países latinoamericanos<sup>13</sup>. Pero sobre todo, no ha alcanzado ni uno solo de los objetivos estratégicos en términos de desarticulación del mercado de drogas ilegales. De hecho, mientras persista la aproximación de "seguridad", las probabilidades de éxito de esa estrategia son poco probables.

---

13 Glen Segell, 2000, "The Narcotics War and Civil-Military Relations", Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA, p.14.

---

## El conflicto violento en Colombia. Implicaciones para las sociedades vecinas

El conflicto colombiano enlaza precisamente la imagen de la región andina, construida en la formulación de la estrategia estadounidense, y sirve de catalizador de las distintas políticas exteriores de los países andinos. Especialmente para los países que limitan con Colombia, el enfrentamiento entre guerrilleros, paramilitares y tropas regulares tiene implicaciones directas en los procesos políticos domésticos. A diferencia de lo que ocurre con la política exterior estadounidense, para ecuatorianos, venezolanos y panameños, el narcotráfico es un telón de fondo de la violencia que amenaza a sus propios países, pero no es necesariamente el escenario principal ni el peligro a neutralizar en forma inmediata. El conflicto armado sí lo es, y sus implicaciones, hacen de él una dinámica vinculada pero distinta a la del narcotráfico.

La percepción de la amenaza que genera Colombia en la región andina proviene de una sociedad civil fragmentada y de un estado sin capacidad de control sobre los actores políticos ni de ocupación del territorio nacional. No se trata de la inseguridad generada por políticas agresivas o competitivas en un clásico escenario realista. La violencia colombiana es un conflicto de la post guerra fría que difícilmente admite la intermediación cooperativa para los países, porque envuelve una amenaza presente y activa de distinta naturaleza y fuente, dependiendo de la región y de los actores con los que se interrelaciona. Rebase la percepción de capacidad de los estados nacionales que les otorga la noción de actores preeminentes del sistema internacional e involucra a muy diversos actores políticos subnacionales de distintos países: campesinos, militares, policías, empresarios, poblaciones de frontera, gobiernos locales, organizaciones de derechos humanos, contrabandistas, narcotraficantes, cultivadores ilegales, proveedores y comerciantes, para citar varios ejemplos de intereses que no necesariamente operan a través de prácticas violentas pero que son interpe-ladas por ellas.

La estrategia del gobierno colombiano consiste precisamente en internacionalizar su conflicto y

en esto coincide con Washington. El Estado colombiano apuesta a convocar a la sociedad civil internacional y a los gobiernos aliados, bajo el principio de corresponsabilidad, porque ha visualizado sus propios límites institucionales y sus capacidades<sup>14</sup>.

La posición colombiana no es nueva. Al menos desde el gobierno del presidente Gaviria, ha insistido en que el narcotráfico es un problema internacional. Colombia no tiene la capacidad de resolver este problema. Su preocupación central, sin embargo, es la violencia ligada al narcotráfico en su propio país. La visión gubernamental colombiana del narcotráfico es la de una amenaza transnacional a la seguridad, una expresión del crimen organizado que trasciende fronteras<sup>15</sup>. En este sentido, su formulación del problema es coincidente con la que hacen los Estados Unidos. No es difícil entender la complementariedad de ambas políticas exteriores para procesar este tema.

Con el presidente Pastrana, el gobierno colombiano ha buscado internacionalizar el conflicto alrededor del respaldo de otros gobiernos para combatir dos fenómenos persistentes en la sociedad colombiana contemporánea: el narcotráfico y la guerrilla. El combate al narcotráfico es el cebo con el que Pastrana ha logrado no sólo respaldo militar estadounidense, sino también la aquiescencia ecuatoriana para desarrollar operaciones antiguerrilleras. El argumento colombiano es que sus capacidades no bastan para tratar con estos asuntos: "Colombia no puede sola. El reto al que nos enfrentamos como nación y como parte de la comunidad mundial es, quizás, el mayor desafío de nuestra historia (...) Colombia atraviesa hoy por su más difícil prueba y su futuro está en la cuerda floja por causa de la violencia y del narcotráfico. En Colombia vivimos un conflicto armado que nos desangra pero no una guerra civil(...) Pero, lo que es más grave, estos grupos subversivos

---

14 El Plan Colombia es un documento gubernamental colombiano en el que alrededor de diez puntos se desarrolla una estrategia de crecimiento y paz. Sus puntos más importantes son los que tienen que ver con erradicación de cultivos, plan de paz con la guerrilla.

15 Rafael Pardo Rueda, 1999, *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá: FESCOL(pp.51-55).



---

se financian en muy buena parte con dineros provenientes de los narcotraficantes”<sup>16</sup>.

Los Estados Unidos, por su parte, apoyaron al Plan Colombia con mil trescientos millones de dólares en una aproximación también regional. De hecho, el paquete de ayuda militar a Colombia se inscribe en la afirmación de que ni Colombia ni sus vecinos pueden cargar solos el peso de la lucha contra el narcotráfico y en esta premisa, la de la internacionalización, se asienta tanto la estrategia cuanto su encarnación: el Plan Colombia<sup>17</sup>.

La ayuda se destina a mejorar la capacidad de acción del gobierno, tema al que en el Congreso estadounidense se le añadió también el tópico de Derechos Humanos, para ello la ayuda es de USD 15 millones. El punto fuerte es el apoyo a la expansión de operaciones militares en el sur del país, en la frontera compartida por Colombia con Ecuador y Perú, sector donde se calculan están las más grandes plantaciones de cultivos ilegales, pero que además está controlado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Seiscientos millones de dólares fluirán durante los años 2000 y 2001 y servirán para dotar a las Fuerzas Armadas de 63 helicópteros de última generación, la flota más importante de estos aparatos en toda Sudamérica. De hecho, el balance de armas en la región queda alterado con este suministro. Trescientos cuarenta dólares adicionales se destinarán al control militar del tráfico aéreo, y cien millones irán a reforzar a la policía. Solo ciento cuarenta y cinco millones invertirán los estadounidenses en programas alternativos para sustituir cultivos y mitigar el impacto de la erradicación<sup>18</sup>.

La desproporción presupuestaria existente entre aquello que el gobierno estadounidense entrega para combate, interdicción y refuerzo policial, frente a la inversión social, fuerza a que el Plan Colombia, a pesar de haber sido propuesto como

una estrategia de desarrollo, termine convirtiéndose en los hechos un punto de acuerdo colombo-estadounidense para combatir narcotráfico -en la lógica de interdicción y presión sobre la oferta- y guerrilla.

Una estrategia que, por tres razones, también involucra en el conflicto a la comunidad interamericana: primero, es imposible asumir que una política estadounidense pueda aislarse del conjunto de la institucionalidad interamericana existente y que no admita respuestas, aunque sea *by default*, por parte del resto de países latinoamericanos. Una política de seguridad estadounidense implica una aproximación regional, dada la asimetría y el grado de influencia de la superpotencia en el hemisferio occidental. Segundo, la localización del conflicto militar se produce en un sector de la selva colombiana que limita con tres países: Ecuador, Perú y Brasil. Uno de ellos está directamente involucrado en el conflicto, Ecuador, al haber concedido una base aérea que respaldará las operaciones en Colombia, y los otros dos han militarizado sus fronteras. Tercero, el argumento de que el narcotráfico es un fenómeno transnacional tiene asidero, y puesto que la perspectiva estadounidense lo liga a la guerrilla, convierte a ésta, finalmente, no sólo en un agente doméstico colombiano sino en un actor internacional.

La posición estadounidense se basa en la creencia en que el conflicto colombiano afecta al orden internacional y particularmente a la seguridad regional. Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, México y el Caribe, son de alguna manera influenciados por las actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico. Los objetivos estadounidenses en ese país sudamericano serían básicamente: aumentar la capacidad del gobierno para desarrollar actividades de inteligencia, erradicar las plantaciones ilegales, sostener la interdicción de los narcóticos y fortalecer las entidades colombianas de control y represión así como su sistema de justicia<sup>19</sup>.

Adicionalmente, el gobierno estadounidense parte de la suposición de que ni Colombia ni sus

---

16 Andrés Pastrana, 2000, “Colombia: Un desafío y una promesa”. Texto de la posición presidencial distribuido por las misiones diplomáticas, s.e., p.1.

17 Ver el discurso presidencial de Clinton: *Statement by the President*, January 11, 2000, The White House.

18 Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000 “El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos, el viernes 23 de julio del 2000”. Documento distribuido por las misiones diplomáticas colombianas.

---

19 Gabriel Marcella y Donald Schulz, 1999, *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle: US Army War College. (pp-19-29).

---

vecinos tienen la capacidad de afrontar solos el fardo de la lucha antidrogas. En otras palabras, la ayuda estadounidense está dirigida a suplir las deficiencias de Colombia y de los países vecinos. Al igual que en la visión de Pastrana, los Estados Unidos apuestan por la internacionalización<sup>20</sup>.

La lógica implícita en la estrategia de Washington sería forzar a la guerrilla, especialmente a las FARC, a negociar desde una posición debilitada en el campo de batalla, pero esta idea de derrotar militarmente a la guerrilla termina implicando que la prioridad en estos momentos es la guerra contra la guerrilla y en segundo plano, como consecuencia de esto, la guerra a las drogas, lo cual representaría un viraje dramático en la aproximación convencional de los Estados Unidos<sup>21</sup>. Sin embargo, los países vecinos tienen una dimensión distinta desde sus propias necesidades. La aprobación del presupuesto militar para la erradicación de cultivos ilegales en Colombia, hecha por el Congreso estadounidense, plantea un escenario de guerra inminente en la frontera que va a tener consecuencias sobre tres vecinos. En otras palabras es una amenaza a la seguridad de los países andinos tanto por sus efectos directos cuanto porque los países andinos han tenido que admitir un rol tutelar de los Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico<sup>22</sup>. Esta situación ocurre en un contexto en que la región andina es extremadamente vulnerable, por su propia debilidad, a las presiones de su entorno internacional.

Los países vecinos enfrentarán un problema que puede implicar la presencia de cualquiera de los actores violentos colombianos en territorios ajenos<sup>23</sup>, un desastre humanitario y conflicto social detonado por migraciones masivas, una catástrofe ecológica o la diseminación de cultivos ilegales.

La amenaza a la seguridad nacional, entendida ésta en términos convencionales como amenaza al Estado y sus instituciones, es clara e inminente.

---

20 Ver The White House: *Statement by the President*, January, 11, 2000.

21 Bruce Bagley, 2001, "El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia", en *Iconos*, No.10, FLACSO-Ecuador.

22 Francisco Leal Buitrago, 2001, "El Plan Colombia: Orígenes, desarrollos y proyección regional", en *Iconos*, No.10, FLACSO-Ecuador.

No se trata de un peligro a largo plazo, es la consecuencia del despliegue de cinco mil hombres del ejército y policía colombianos con tecnología de punta y armas de última generación en la frontera inmediata de Ecuador, Brasil y Perú. Enfrentarán a siete mil combatientes de las FARC. Hay en la región varios batallones de fuerzas paramilitares y un número indeterminado de bandas armadas que ocasionalmente cometen delitos.

Ecuador se encuentra particularmente inmerso en el problema. La Base de Manta involucra directamente al país en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la Base implica de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la complacencia ecuatoriana y por lo tanto su corresponsabilidad en esta estrategia. El propósito declarado de la Base de Manta es el control de actividades anti-narcóticos. El acuerdo permite el acceso de aeronaves estadounidenses y el sobrevuelo a territorio ecuatoriano para detectar, monitorear rastrear y controlar las operaciones ilegales de narcóticos. Los aviones estadounidenses son naves con capacidad de monitorear más allá del territorio ecuatoriano, de hecho la base de Manta está en capacidad de suministrar información sobre las operaciones militares que se desarrollarían en el lado colombiano de la frontera suroriental con Ecuador, precisamente en el territorio en donde las operaciones de erradicación implican combates

---

La lógica implícita en la estrategia de Washington sería forzar a la guerrilla a negociar desde una posición debilitada en el campo de batalla, pero esta idea termina implicando que la prioridad en estos momentos es la guerra contra la guerrilla y en segundo plano, como consecuencia, la guerra antidrogas.

---

23 La incursión de actores violentos en el año dos mil a lo largo de la frontera con el Ecuador ha significado el secuestro de decenas de técnicos petroleros. Choques con militares brasileños se han producido también, y en Venezuela este fenómeno existe desde hace varios años.

---

con efectivos de las FARC<sup>24</sup>.

La posición ecuatoriana contrasta con la de Venezuela que a lo largo del gobierno del Presidente Chávez ha tenido posiciones de disenso con el gobierno colombiano. Efectivamente, el reforzamiento lógico de la frontera como consecuencia del Plan Colombia, tiene como antecedente en Venezuela declaraciones del Presidente que enfatizaban la neutralidad de ese estado en el conflicto.

Estas primeras posiciones de Chávez fueron moderándose con el tiempo. La neutralidad hubiese significado el reconocimiento de una de las facciones guerrilleras como fuerza beligerante, sujeto de derecho internacional. Desde la perspectiva convencional de las Fuerzas Armadas venezolanas, eso habría implicado un reto adicional a la seguridad nacional, máxime cuando a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, las fuerzas armadas venezolanas chocaron varias veces con efectivos del ELN, y hubo acusaciones de persecución en caliente a columnas guerrilleras en territorio venezolano.

El apoyo militar de Washington al ejército colombiano y su escepticismo respecto a las negociaciones con la guerrilla tiene la posibilidad de crear situaciones conflictivas en forma inmediata en todas las fronteras de Colombia. Desplazados, movilización y retirada de la guerrilla y de otras fuerzas, enfrentamientos, colapso económico de las regiones donde se siembra amapola y coca, implica para las naciones vecinas, teatros inmediatos e inevitables de conflicto. En una lógica de *self help*, que prevalece cuando la seguridad nacional está en riesgo, no es conveniente para países como Ecuador, Perú o Brasil, que la estrategia militar diseñada por Washington y el desarrollo de operaciones armadas este al borde de sus fronteras. En esos términos no hay razones para apoyar a los Estados Unidos que no sean las de la capacidad coercitiva que eventualmente puede asumir la política exterior estadounidense contra gobiernos disiden-

tes, o las que devienen del conflicto político doméstico<sup>25</sup>.

La suposición de que los países andinos aliados puedan producir cierta posición contrahegemonía es ciertamente ingenua. Los países andinos tienen en su relación económica y política con los Estados Unidos, dinámicas competitivas y no complementarias. Compiten entre sí, siempre lo han hecho. No hay ningún proceso estructural que haga pensar que esta situación ha cambiado<sup>26</sup>. De otro lado, una alianza andina sin Bogotá no es posible, y el gobierno colombiano es por el momento un socio mucho más cercano a Washington que a sus pares andinos.

En la lógica de estricta conveniencia de cada una de estas naciones, la política exterior estadounidense envuelve el riesgo de involucrar a estos países en el conflicto cuando su interés es aislarse. Un régimen de seguridad andino, cualquier régimen de seguridad en el hemisferio, sin la presencia estadounidense simplemente es impensable, de modo que las opciones se limitan a lo que cada uno de estos países por sí mismo pueda hacer para evitar contaminarse.

En la lógica convencional de la seguridad nacional, los intereses de los países limítrofes en relación al conflicto colombiano se concentran, en primer lugar, en la contención de la violencia dentro de las fronteras de Colombia y en la profilaxis respecto a cualquier posibilidad de contaminación sobre actores locales<sup>27</sup>. Políticamente todos los países limítrofes han manifestado su respaldo al régimen establecido y la imagen de democracia en Colombia. Excepcional ha sido la postura venezolana que ocasionalmente ha mencionado la idea de "neutralidad" frente al conflicto que ha ocasionado la interpretación de cierto reconocimiento oficial a la guerrilla. Esta actitud no ha sido constante, pero ha lesionado la relación diplomática entre ambos países.

---

24 Ver Introducción y artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del texto del Acuerdo en Manuel Salgado, 2000, *¿Guerra sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Manta*, Quito, Ediciones la Tierra.

25 En Venezuela, por ejemplo, la oposición a Chávez apoya al Plan Colombia, como parte de su agenda de confrontación con el caudillo tropical.

26 Ver por ejemplo, Socorro Ramírez, 2001, "Colombia, la crisis andina y la unidad sudamericana", en Luis A. Restrepo coord. *Síntesis 2001 Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo IEPRI.

27 Entrevistas a oficiales venezolanos y ecuatorianos. Ver también Oswaldo Jarrín, 2001, "Seguridad en la frontera norte", en *Temas de Seguridad y Desarrollo. Edición especial*, Quito, IAEN.



---

Mientras que en Venezuela la guerrilla colombiana ha hecho incursiones constantes, en Ecuador y en Panamá estas han sido ocasionales, aunque suficientes para generar percepciones de riesgo y amenaza en los tomadores de decisiones sobre seguridad nacional. El ELN ha hecho incursiones y se le ha atribuido voladuras de oleoducto y dos secuestros masivos de técnicos petroleros en 1999 y en 2001. Más de una vez paramilitares colombianos en ese mismo país han sido mencionados como probables autores de crímenes comunes y políticos<sup>28</sup>.

### ¿Una solución armada?

A inicios de siglo, la guerra en Colombia presenta escenarios distintos a los de los últimos treinta años. Los escenarios se diferencian por una mayor presencia estadounidense, el fortalecimiento logístico de las fuerzas guerrilleras, la negociación paralela de acuerdos de paz, la expansión de las fuerzas paramilitares y la potencialidad de internacionalización del conflicto. Estos elementos permiten comprender la posibilidad de elaborar escenarios que al menos hipotéticamente pasan por un triunfo militar de la guerrilla, la victoria armada del Estado, la prolongación indefinida de la guerra y una distribución negociada del poder<sup>29</sup>.

Hasta 1999 la guerrilla colombiana, sobre todo las FARC, había alcanzado avances estratégicos, en términos militares, que le permitieron llevar la iniciativa de los combates y lograr una posición relativamente ventajosa para las negociaciones. Este hecho fue respondido desde el gobierno con varias opciones de paz que llegaron a su punto más alto con la concesión de la zona de despeje en San Vicente del Caguán, pero implicó, además un esfuerzo de guerra que alude a tecnología nueva, especialmente de vigilancia e información, en el escenario de los combates y que detona para

el año dos mil una ayuda record de la administración estadounidense al gobierno colombiano, invertida en entrenamiento y equipo militar que podrá usarse contra la guerrilla. El efímero desequilibrio estratégico de la guerrilla fue compensado en 1999 por el propio ejército colombiano que frustró varias ofensivas en distintas partes del país, y puede revertirse hacia políticas defensivas por parte de los insurgentes hacia el futuro<sup>30</sup>.

La posibilidad de una victoria guerrillera a corto plazo en Colombia es más bien remota. A pesar de que la guerrilla ha estado en alza en los últimos años y de que ha crecido en términos militares, lo que se expresa en la construcción de una retaguardia segura, la formación de batallones experimentados en combate y con cierto nivel de profesionalización, y la capacidad de sitiar y eventualmente asaltar unidades militares y fortificaciones enemigas<sup>31</sup>, las fuerzas insurgentes no tienen legitimidad política en el seno de la población y no controlan, de hecho, ni la institucionalidad vigente, a la que no han podido sustituir sino en muy pocos casos con una institucionalidad alternativa, ni la economía formal, ni tampoco tienen en su poder las plazas militares más fuertes de Colombia.

El estado colombiano es extremadamente débil y vulnerable a la violencia interna y también a las políticas exteriores foráneas, pero no ha colapsado ni hay señales que indiquen su desaparición inminente. La iniciativa guerrillera en el terreno militar de los años 1996-1999 ha supuesto un cambio en la calidad del conflicto pero no ha revertido el hecho de que el gobierno constituido controla la economía formal, las relaciones exteriores, es legítimo alrededor de la idea de democracia frente a la guerrilla, está respaldado por unas fuerzas armadas y policía mucho mejor equipadas y más numerosas y ocupa muchísimo más espacio del territorio colombiano que las fuerzas insurgentes.

El gobierno colombiano tiene la capacidad en estos momentos, sobre todo por el mayor involu-

---

28 El asesinato del dirigente izquierdista Jaime Hurtado fue denunciado por el propio presidente de la República como ejecutado por sicarios vinculados a paramilitares colombianos. Las investigaciones posteriores demostrarían cierta vinculación de miembros de la policía en el caso.

29 Luis Alberto Restrepo, 1999, "La Guerra como oportunidad", en *Revista Foro*, No.36, Bogotá.

30 Ver Eduardo Pizarro León Gómez, 1999, *Nueva Sociedad*

31 Ricardo García Duarte, 1999, "Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz", en *Revista Foro*, No. 36, Bogotá, p.17

cramiento de Washington, de retomar la iniciativa militar y de condicionar a futuro la suerte de las negociaciones. Esto no quiere decir que pueda a corto plazo ganar la guerra ni que sea capaz de solucionar el conflicto en términos militares. Se trata básicamente de que la guerrilla no tiene la capacidad de enfrentar una fase más intensa de la guerra ni cuenta con la posibilidad de extender sus capacidades fuentes externas de ayuda como las del gobierno colombiano con Washington, por ejemplo<sup>32</sup>. La guerra en Colombia, por otra parte, involucra a una compleja constelación de actores que interpelan una serie de intereses dispersos y fragmentados. De hecho, el propio gobierno colombiano no puede concebirse como un actor racional y unitario. Sus decisiones atraviesan a varios cuerpos de seguridad e interpelan a poderes locales y fuentes diversas de poder que operan sobre mandos que no están unificados y gozan de autonomía relativa<sup>33</sup>.

Las FARC, que operan como el más activo y cohesionado grupo insurgente, están diseminadas a lo largo de Colombia y sus niveles de coordinación militar están supeditadas a una política común que deja bastante libertad a cada una de sus columnas en la interpretación. A estos hechos, comunes a todos los actores involucrados en la violencia, hay que añadir la presencia de otros actores esenciales como las otras fuerzas guerrilleras, de las cuales el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es el más importante<sup>34</sup>.

A los actores señalados hay que agregar las fuerzas paramilitares que si bien nacen en la lógica de autodefensa, financiados por terratenientes y narcotraficantes, y con objetivos estratégicos no contradictorios con los de las Fuerzas Armadas, terminan en una dinámica expansiva y ofensiva y

ocupando dominios territoriales alrededor de funciones de protección, contención y exterminio de la guerrilla, expansión del latifundio, control de población y cuidado de actividades vinculadas al narcotráfico<sup>35</sup>.

Los paramilitares, al igual que el ELN intentan generar espacios de negociación con el gobierno colombiano, y, aunque su dinámica militar es complementaria a la del ejército y la policía en relación al combate de la guerrilla, su involucramiento en los negocios ilícitos del narcotráfico es cada vez mayor. La percepción de una actitud tolerante (sino cómplice) por parte del ejército colombiano hacia los paramilitares es una imagen común en Colombia y compartida por la mayoría de reportes sobre derechos humanos, tanto gubernamentales como de organizaciones independientes<sup>36</sup>.

Cualquiera de los escenarios de solución del conflicto colombiano pasa por la constatación de la existencia de la violencia paramilitar y de su relativa autonomía frente a los actores complementarios, en este caso, las Fuerzas Armadas. Incluso las especulaciones a propósito de la hipotética e improbable victoria militar del establecimiento gubernamental tienen implicaciones que no terminarían la violencia en el supuesto, por ejemplo, de la continuidad en prácticas delincuenciales de las organizaciones armadas o de integrantes de ellas<sup>37</sup>.

La improbabilidad de una solución armada al conflicto con la victoria de cualquiera de las partes se explica en la incapacidad de construir escenarios definitivos, aunque todos los contendientes tienen la capacidad para golpear y dañar al enemigo. La erradicación de las guerrillas, o de los paramilitares, por ejemplo, de una parte del territorio no garantiza su desaparición, ni la capacidad de reubicación en un territorio que es, para comparar, sesenta veces más extenso que El Salvador, en donde no pudo haber victoria militar, y que cuen-

32 Luis Alberto Restrepo, op.cit., p.p.10.11

33 Ver en este punto los trabajos sobre narcotráfico a lo largo de los años noventa de Bruce Bagley y Juan Gabriel Tokatlian.

34 El ELN, a diferencia de las FARC, explícitamente ha evitado relacionarse con los narcotraficantes como política de la organización. Esto marca una distancia pero no garantiza la descontaminación de esta formación guerrillera, como de ningún otro actor de la participación política violenta en Colombia.

35 Iván Orozco, 1999, "La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy", en *Revista Foro*, No.36. Bogotá

36 Ver *Newsweek*, 21 mayo 2001

37 La experiencia centroamericana, en donde las guerrillas y organizaciones paramilitares, menos numerosas que las colombianas, tenían una sociedad con menos espacio físico y menor complejidad, es que a pesar de acuerdos satisfactorios para todas las partes, la violencia ha continuado bajo formas delincuenciales.

---

ta con una población alzada en armas seis veces más numerosa que la que hubo en ese país, para no mencionar que además de la lógica militar, la violencia colombiana se explica en la heterogeneidad de su sociedad y la deslegitimación de un orden político excluyente<sup>38</sup>.

La recomposición de la capacidad ofensiva de las Fuerzas Armadas colombianas probablemente tenga como efecto político central restituir la capacidad negociadora del gobierno y abrirle opciones en el terreno militar, pero no garantiza una victoria en la Guerra. El escenario más probable en el corto plazo parece ser el de la dilación del conflicto en una dinámica doble, signada por las negociaciones y la guerra en donde los hechos militares pesen sobre las conversaciones<sup>39</sup>.

La débil presencia del estado Colombiano en sus fronteras *by default* pone en riesgo la región, pero el problema no puede resolverse, dada la multiplicidad de actores e intereses involucrados en todos los lados de la frontera colombiana, solamente con medios militares. La construcción de la institucionalidad estatal colombiana implica un proceso largo de consensos y aperturas en la sociedad, la economía y la política doméstica, en la cual los estados interlocutores tienen muy escasa influencia. Ciertamente es que la inestabilidad colombiana implica temas que van más allá de lo militar, pero es difícil suponer que la persuasión multilateral, entendida como cimiento de un paradigma nuevo de seguridad internacional<sup>40</sup>, pueda dar cuenta de las aristas de este fenómeno.

## Reflexión final

Con estos antecedentes, el entorno internacional de Colombia constituido por los países limítrofes y por los Estados Unidos, se enfrenta a un pro-

ceso conflictivo que involucra a varias sociedades regionales y a la política exterior de todos esos estados. El conflicto colombiano, sin embargo no es percibido uniformemente. Cada uno de ellos tiene una agenda propia y objetivos políticos distintos, mediados por la agenda bilateral y por la presencia y grado de influencia de la política exterior estadounidense. La seguridad nacional desde la perspectiva andina en un enfoque convencional difiere de los intereses de los Estados Unidos en tres puntos.

En primer lugar, la prevención de la infiltración guerrillera, paramilitar y de los otros actores violentos es prioritaria sobre el tema del narcotráfico, que es el objetivo final de los Estados Unidos. La hostilidad hacia la guerrilla no tiene por objetivo estratégico la lucha contra el tráfico de drogas sino la neutralización de este actor colombiano en los respectivos territorios nacionales<sup>41</sup>.

En segundo lugar, los intereses de seguridad y las percepciones de la amenaza son concebidas desde escenarios nacionales y no regionales y las políticas son diseñadas para responder a amenazas de corto plazo. Los problemas que plantea la posible acción de los actores violentos colombianos en territorios vecinos tienen que ver con ruptura de la institucionalidad, prácticas delincuenciales como secuestro, chantaje o extorsión, apoyo a la subversión local o generación de movimientos de este tipo. A los países vecinos interesa en primer lugar la ausencia de violencia en sus fronteras y luego la solución del conflicto.

Finalmente, los países vecinos no están interesados en ser parte del problema colombiano. No solamente que no tienen la capacidad de participar en él, sino que tampoco tienen la voluntad de involucrarse con uno de los actores, específicamente con el gobierno, más allá de las buenas intenciones. La política exterior de los países vecinos, incluyendo Venezuela, a pesar de la retórica de Chávez, tiene más bien una lógica aislacionista antes que intervencionista.

Lo anterior no significa que los países andinos tengan la capacidad de resistir a las presiones Estadounidenses. Es candorosa la suposición de que podrían aliarse para generar una alternativa. Even-

---

38 Alejo Vargas, 1999, "Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz", en: A. Vargas comp. *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional: Bogotá.

39 Ver, García Duarte, op.cit. Alejo Vargas, Op.cit.

40 Francisco Rojas Aravena, 1999, "Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?", en F. Rojas de. *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center.

41 Ver Bagley 2001, op.cit.



tualmente van a verse forzados a participar al menos políticamente al lado de Washington, pero este escenario en lugar de resolver el conflicto lo puede diversificar.

La política estadounidense se encuentra con la de Bogotá en la necesidad de regionalizar el tema. La estrategia estadounidense, en ese sentido, apunta a la construcción de un régimen internacional de seguridad subordinado a sus objetivos de combate a la guerrilla y al narcotráfico. Ese proyecto, en la medida que prioriza la dimensión armada del conflicto, es un reto a la seguridad regional y a la de cada uno de los países andinos en particular, sobre todo porque en las actuales condiciones una victoria militar de cualquiera de las partes no parece probable.

### Bibliografía citada

- Bagley, Bruce, 1992, "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the War on Drugs", en Peter Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, Boulder.
- Bagley, Bruce y William Walker eds., 1994, *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick Transaction Publishers.
- Bagley, Bruce, 2001, "El tráfico de drogas y la política de Estados Unidos en Colombia", en *Iconos*, No.10, FLACSO-Ecuador.
- Bonilla, Adrián, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami, Cap. IV.
- Bureau of Western Hemisphere Affairs Fact Sheet, march 2001, "Summit of the Americas: Advancing Our Common Agenda".
- Franco, Andrés, 1998, *Estados Unidos y los países andinos, 1993-1997: poder y desintegración*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- García Duarte, Ricardo, 1999, "Guerra con negociaciones y negociaciones sin paz", en: *Revista Foro*, No. 36, Bogotá.
- Hayes, Margaret D., marzo 2000, "La política de defensa en los Estados democráticos", Ponencia al seminario regional CHDS, Guatemala.
- Hey, Jeanne, 1992, "Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador", *Latin American Studies Quarterly*.
- Jarrín, Oswaldo, 2001, "Seguridad en la frontera norte", en *Temas de Seguridad y Desarrollo. Edición especial*, IAEN, Quito.
- Leal Buitrago, Francisco, 2001, "El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional", en *Iconos*, No.10, FLACSO-Ecuador.
- Marcella, Gabriel y Donald Schulz, 1999, *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*, Carlisle, US. Army War College (pp-19-29).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2000, "El Plan Colombia aprobado por el Senado de Estados Unidos", viernes 23 de julio de 2000.
- Moon, Bruce, 1983, "Consensus or Compliance? Foreign Policy Change and External Dependence", en *International Organization*, Vol. 9 Spring.
- Orozco, Iván, 1999, "La situación jurídico-política del paramilitarismo hoy", en *Revista Foro*, No.36. Bogotá.
- Pardo Rueda, Rafael, 1999, *Nueva Seguridad Para América Latina*, FESCOL, Bogotá.
- Pastrana, Andrés, 2000, "Colombia: Un desafío y una promesa", Bogotá.
- Rajeswari, P.R., 2000, "US. Counter-narcotics Policy", en *Strategic Analysis*, Vol. XXIII, No.11 p. 5.
- Ramírez, Socorro, 2001, "Colombia, la crisis andina y la unidad sudamericana", en Luis A. Restrepo coord. *Síntesis 2001 Colombia*, Tercer Mundo IEPRI, Bogotá.
- Restrepo, Luis Alberto, 1999, "La Guerra como oportunidad", en *Revista Foro*, No.36, Bogotá.
- Rojas Aravena, Francisco, 1999, "Cooperación y seguridad en las Américas: Nuevos conceptos, nuevos riesgos, nuevas amenazas?", en F. Rojas, ed., *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Flacso-Chile, Nueva Sociedad, Wilson Center, Caracas.
- Salgado, Manuel, 2000, *¿Guerra sucia en Ecuador? Los documentos secretos de Manta*, Ediciones la Tierra, Quito.
- Sanger, David, 2001, "Bush Links Trade with Democracy at Québec Talks", *New York Times*, abril 22.
- Segell, Glen, 2000, "The Narcotics War and Civil-Military Relations", Ponencia presentada en la 41 Conferencia de ISA, p.14.
- Tulchin, Joseph y Ralph Espach, 2001, "A Call for Strategic Thinking", en Tulchin y Espach, eds., *Latin America in the New International System*, Lynne Rienne Publishers, Boulder.
- The White House: "Statement by the President", January, 11, 2000.
- Vargas, Alejo, 1999, "Colombia al final del siglo: entre la guerra y la paz", en A. Vargas, compilador, *Guerra, Violencia y Terrorismo*, Universidad Nacional, Bogotá.

---

# El saldo social de la década de 1990: aumento de la pobreza y concentración del ingreso

## Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)<sup>1</sup>

Ecuador enfrentó, durante los últimos dos años de la década pasada, una crisis económica sin precedentes en cuanto a su complejidad y fuerza. La crisis, cuyos indicadores fueron ampliamente difundidos, ha sido percibida principalmente como el resultado del inadecuado, débil y errático manejo macroeconómico de los gobiernos de la década. Lo que no se ha destacado claramente, sin embargo, es que la crisis es también una expresión de un prolongado estancamiento del desarrollo social y de la exacerbación de las desigualdades materiales; esto es, se trata también de una crisis “social”.

Los desequilibrios sociales se expresan claramente en la persistencia de la pobreza y de la exclusión de amplios sectores de la sociedad. Luego de veinte años perdidos en cuanto al aumento de su capacidad productiva, Ecuador no ha logrado reducir las desiguales oportunidades que tiene su población para su realización personal y su participación activa en la construcción de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión preparada para ICONOS a partir de un trabajo mayor del SIISE sobre las principales tendencias de cambio social durante la década de 1990 que será publicado próximamente. El investigador responsable de esta sección fue Mauricio León Guzmán. Los indicadores y el análisis son de responsabilidad de los consultores del SIISE y no necesariamente representan el punto de vista del Frente Social del Gobierno del Ecuador, del Instituto Nacional de Estadística y Censos y de las demás instituciones asociados al Sistema.

<sup>2</sup> Los indicadores utilizados en esta nota aparecen resaltados en cursivas. Su definición y proceso de cálculo puede consultarse en la versión 2.0 del *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*, SIISE (2000, CD-ROM, distribuido por Ediciones Abya-Yala, Quito) o a través del Internet ([www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)).

Si bien se trata de un problema histórico y sujeto a variaciones en determinados períodos, las políticas sociales y económicas de las últimas décadas no contribuyeron a reducir de manera significativa y permanente la pobreza. La lenta mejora de las condiciones de vida de la población, que se había mantenido hasta fines de los años 1980, se detuvo en la última década. Es más, el decenio de 1990 se cerró con preocupantes incrementos de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de los ingresos.

## La pobreza en la década de 1990

La serie anual de estimaciones de la *incidencia de la pobreza de ingresos*<sup>2</sup> en las ciudades del país, realizada a partir de las “Encuestas urbanas de empleo y desempleo” (EUED) que compila el INEC, traza la difícil trayectoria de la última década (Cuadro 1). En 1990, la mitad de la población urbana vivía en la pobreza, es decir tenía ingresos mensuales inferiores a US\$ 60 por persona. Durante el período 1992 a 1997, se observó, sin embargo, una mejoría. La reducción del desempleo y subempleo y la expansión de los ingresos reales durante estos años dio como resultado la disminución de los niveles de pobreza de ingresos en las ciudades hasta bordear el 30%<sup>3</sup>. Pero, al ce-

---

<sup>3</sup> Cf. Mauricio León y Rob Vos, *La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998. Mitos y Realidades*, Quito: SIISE y Abya Yala, 2000. Las estimaciones de la pobreza urbana fueron calculadas a partir de las “Encuestas urbanas empleo, desempleo y subempleo” del INEC mediante el método del ingreso, con datos no ajustados por subregistro o valores faltantes. La obra citada contiene un análisis detallado de la confiabilidad de la fuente utilizada y de la robustez de las estimaciones resultantes.



**Cuadro 1**  
**Pobreza de ingresos, salario mínimo y desempleo en las ciudades, 1988-2000**

Año	Incidencia de la pobreza	Índice de salario mínimo real	Inflación anualizada (%)	Tasa de desempleo (%)
1988	38,9	100,0	79,0	6,5
1989	43,1	74,7	61,6	7,9
1990	49,1	66,7	49,1	6,1
1991	44,8	60,6	48,2	8,5
1992	44,1	62,0	64,9	8,9
1993	38,4	71,3	31,9	8,3
1994	38,3	89,9	24,2	7,1
1995	29,2	100,0	22,6	6,9
1996	30,6	108,2	25,8	10,4
1997	28,0	102,5	30,4	9,2
1998	43,0	99,4	44,5	11,5
1999	46,0	84,1	50,3	14,4
2000	43,2	90,4	104,9	9,0

Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuesta urbana de empleo, desempleo y subempleo (EUED); Banco Central del Ecuador.

rrarse la década, el aumento de la inflación y el desempleo así como el agudo deterioro en los salarios implicó un repunte significativo de la pobreza entre la población urbana a niveles de la década anterior (46%). La medición realizada a fin del año 2000 sugiere que el aumento de la pobreza se ha detenido.

El súbito deterioro económico de los últimos años de la década de 1990 afectó a toda la población ecuatoriana. Si bien sus repercusiones fueron mayores para los sectores de escasos recursos, la crisis sumió en la pobreza a muchos ecuatorianos que antes tenían expectativas de mejorar sus niveles de vida. La medición de la pobreza a partir de las "Encuestas de condiciones de vida" (ECV) compiladas durante la segunda mitad de la década –la única fuente disponible con representatividad nacional– es aún más elocuente que aquella referida únicamente a las ciudades. Muestra que la *incidencia de la pobreza de consumo* en el país en 1999 fue 1,6 veces superior a la de 1995 (Cuadro 2)<sup>4</sup>.

La proporción de la población que vive en hogares cuyo consumo es inferior al valor de la línea de pobreza de consumo aumentó del 34% en 1995, al 46% en 1998 y, finalmente, al 56% en 1999. Es decir, actualmente, la pobreza en el

Ecuador es masiva: cerca de 6 de cada 10 ecuatorianos pertenece a hogares que sufren privaciones o riesgos en la satisfacción de sus necesidades vitales. La *incidencia de la extrema pobreza o indigencia de consumo* también aumentó significativamente: entre 1995 y 1999, subió del 12% al 20% en todo el país; esto es, hoy en día, uno de cada cinco ecuatorianos vive en hogares que ni siquiera logran cubrir sus requisitos alimenticios.

Pero no solo se incrementó el número de ecuatorianos que vive en situación de pobreza, sino que los pobres son ahora más pobres que antes. La *brecha de la pobreza* –una medida del déficit de consumo de la población pobre respecto de la línea de pobreza– aumentó del 11% al 20% entre 1995 y 1999; este incremento implica que mientras en 1995 el déficit agregado de consumo de la

4 Para que la serie de estimaciones de la pobreza de consumo sea comparable, se utilizaron únicamente los datos correspondientes al semestre abril–septiembre de 1999. La encuesta de 1999 no recabó información sobre la Amazonía. Las líneas de pobreza e indigencia se calcularon a partir del consumo de alimentos comprados, producidos u obtenidos sin costo. La lista de alimentos sobre los cuales se recabó información cambió en las distintas rondas de la ECV; la valoración de la canasta básica alimenticia seleccionó los alimentos comunes a las tres rondas.

Cuadro 2						
La pobreza y la extrema pobreza de consumo, 1995-1999 (% de cada grupo)						
Grupo de población	Pobreza			Extrema pobreza o indigencia		
	1995	1998	1999	1995	1998	1999
<b>País</b>						
Total	34	46	56	12	17	21
Ciudades	19	30	42	4	7	9
Campo	56	69	77	23	30	38
<b>Costa</b>						
Total	29	47	56	7	14	16
Ciudades	18	35	50	3	8	11
Campo	49	70	69	15	26	24
<b>Sierra</b>						
Total	39	46	55	17	20	26
Ciudades	21	22	31	6	5	5
Campo	63	69	83	31	34	51
<b>Amazonía</b>						
Total	46	53	n.d	15	21	n.d
Ciudades	31	28	n.d	9	5	n.d
Campo	49	59	n.d	17	25	n.d
<b>Ciudades principales</b>						
Quito	14	15	28	3	2	4
Guayaquil	15	28	46	2	7	9
<b>Grupos de edad</b>						
Menores de 18 años	40	54	64	15	21	27
18 a 64 años	29	40	50	9	13	16
65 años y más	30	46	50	9	17	17
Fuente: SIISE a partir de INEC, Encuestas de condiciones de vida (ECV).						
Nota: La categoría "pobreza" incluye a la de "indigencia"; esto es, los porcentajes no deben sumarse.						

población pobre representaba el 4% del PIB, en 1999 esta cifra se duplicó al 8% del PIB. Asimismo, en el mismo período, la *severidad de la pobreza de consumo* se incrementó del 5% al 11%; esto es, también se exacerbó las desigualdades entre los hogares pobres.

Un fenómeno particularmente destacable durante 1999 fue la aparición de nuevos pobres. Dependiendo de sus ingresos o capacidad de consumo, los hogares pueden, en el largo plazo, acumular los recursos necesarios para satisfacer necesidades básicas como la vivienda y sus servicios. La relación de estas dos dimensiones de la pobreza –la coyuntural o consumo y la más permanente o necesidades satisfechas– permite detectar a los gru-

pos cuya situación de vida ha sido afectada recientemente por la crisis económica.

La pobreza medida según las *necesidades básicas insatisfechas* define a un hogar como pobre cuando adolece de carencias graves en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. Desde 1995 más de la mitad de la población ecuatoriana no tiene satisfechas una o más de las necesidades básicas indicadas anteriormente (Cuadro 3). La población con necesidades básicas insatisfechas en las ciudades es elevada: casi 4 de cada 10 residentes de las ciudades sufren de privaciones; en las áreas rurales esta proporción se duplica.

**Cuadro 3**  
**Análisis integrado de la pobreza (% de población en cada categoría)**

Categoría	País			Ciudades			Campo		
	1995	1998	1999	1995	1998	1999	1995	1998	1999
<b>Método directo</b>									
Necesidades básicas									
insatisfechas	55	55	53	38	37	37	80	79	76
<b>Método indirecto</b>									
Pobreza de consumo	34	46	56	19	30	42	56	69	77
<b>Método integrado (Tipología de Katzman)</b>									
Pobreza crónica	28	38	39	13	20	23	50	62	61
Pobreza reciente	6	9	13	6	10	14	6	7	11
Pobreza inercial	27	18	14	25	18	14	30	18	15
No pobres	39	36	34	56	52	49	15	14	13
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SIISE a partir de INEC, ECV.

El análisis conjunto de la pobreza según necesidades básicas y según la capacidad de consumo –la llamada *tipología de pobreza de Katzman*– revela que, entre 1998 y 1999, la *pobreza reciente* se duplicó (Cuadro 3); se trata de hogares que si bien no tienen carencias serias en sus necesidades básicas, vieron caer su capacidad de consumo por debajo de la línea de pobreza. Se trata de hogares a los cuales una prolongada crisis económica puede sumirlos definitivamente en la pobreza. El incremento de los hogares que experimentaron un descenso en sus condiciones de vida ocurrió principalmente en las ciudades. Asimismo, en los últimos años la proporción de nuevos pobres aumentó más rápidamente en la Costa.

Las cifras muestran también un incremento de la *pobreza crónica*. La población que pertenecía a hogares cuyo consumo era inferior a la línea de pobreza y sus miembros tenían una o más carencias en sus necesidades básicas aumentó del 28% al 39% entre 1995 y 1999. Este incremento se explica, en gran medida, por la contracción del consumo en los hogares en situación de *pobreza inercial*; es decir hogares que estaban en un proceso de ascenso social, en tanto su capacidad de consumo era superior a la línea de pobreza, pero que aún no satisfacían todas sus necesidades básicas.

### La concentración del ingreso

La crisis económica y el estancamiento del desarrollo social durante la década de 1990 no solo redujeron la capacidad de consumo de los hogares sino que exacerbaban las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. La *distribución del ingreso de los hogares* es un claro indicador de esta tendencia.

Una alta proporción de los recursos con que cuentan los hogares ecuatorianos proviene de las remuneraciones al trabajo de sus miembros. En otras palabras, la capacidad de generar ingresos de la mayoría de hogares depende de las oportunidades que tienen para participar en el mercado laboral. En 1999, el 81% del ingreso total de los hogares del país correspondía a ingresos del trabajo. La importancia del trabajo como fuente de ingresos disminuye, sin embargo, entre los hogares pobres (Cuadro 4); para el quinto más pobre representaba, por ejemplo, el 65% de su ingreso total. La producción para el autoconsumo y las transferencias (v.gr., remesas internas y del exterior y, en los últimos años, el “bono de solidaridad” gubernamental) son también componentes importantes del ingreso de los pobres. En cambio, entre los hogares de mayores ingresos cobran importancia las

Cuadro 4							
Composición del ingreso total de los hogares según nivel socioeconómico, 1999 (% según rubro)							
Quintiles de pobreza de consumo	Trabajo	Transfe- rencias	Bono de solidaridad	Auto- consumo	Capital	Otros ingresos	TOTAL
20% inferior (más pobre)	65,3	5,5	9,9	18,1	0,6	0,5	100,0
20% penúltimo	78,4	4,4	5,2	9,7	0,9	1,3	100,0
20% intermedio	82,1	4,2	2,9	6,9	1,8	2,2	100,0
20% siguiente	84,4	4,5	1,1	5,4	2,2	2,4	100,0
20% superior (más rico)	80,7	3,7	0,1	1,7	9,8	3,9	100,0
<b>Total</b>	<b>80,7</b>	<b>4,1</b>	<b>1,6</b>	<b>4,7</b>	<b>5,9</b>	<b>3,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: SIISE a partir de INEC, ECV.

entradas provenientes del capital y otras fuentes (v.gr., alquileres, intereses, pensiones) que, en el caso del quinto de hogares más rico, representan el 14% de sus ingresos.

La capacidad de generar ingresos que tienen los hogares está estrechamente vinculada con la distribución de los activos económicos, sociales, políticos, ambientales y de infraestructura<sup>5</sup>. En Ecuador esta distribución ha sido tradicionalmente muy desigual. Durante la década pasada, sin embargo, parecería haber aumentado aún más. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>6</sup>, en 1998 el Ecuador era superado en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso solamente por Brasil y Paraguay. A partir de ese año, y a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos<sup>7</sup>, parecería que la situación se ha agravado aún más.

Utilizando el *coeficiente de Gini* como medida de la concentración del ingreso per cápita del hogar<sup>8</sup>, se observa un incremento significativo de la desigualdad en las ciudades durante la década pasada. En efecto, entre 1990 y el 2000, el coeficiente de Gini aumentó en un 22% (pasó de 0,456 a 0,555). La mayor desigualdad se debe al

aumento de la proporción de ingresos que concentra el 10% más rico de los hogares (Gráfico 1); la participación de este segmento en el ingreso total subió 10 puntos porcentuales (del 35% al 45%) en el período, en tanto que aquella de cada uno de los demás estratos disminuyó en cerca de un punto porcentual. En contraste, el decil más pobre redujo su participación de 1,8% a 1,1%. Como resultado de la concentración del ingreso en el estrato superior, la relación entre la proporción de los ingresos percibidos por el 10% más rico y el 10% más pobre de los hogares urbanos pasó de 20 a 40 veces entre 1990 y 2000. En suma, la crisis económica reciente significó un deterioro distributivo marcado por un proceso de transferencia del ingreso hacia una pequeña proporción de la sociedad.

Los resultados de la ECV para todo el país confirman la tendencia observada en las ciudades. Según esta fuente, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita de todos los hogares, urbanos y rurales, aumentó de 0,539 a 0,580

7 Cf. CEPAL. *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (Documento LC/G. 2096. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social), Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.

8 Es importante observar que la medida del ingreso del hogar a partir de las encuestas de hogares está sujeta a una serie de inconvenientes. Es probable que existan importantes niveles de subregistro tanto en los estratos pobres como en los ricos.

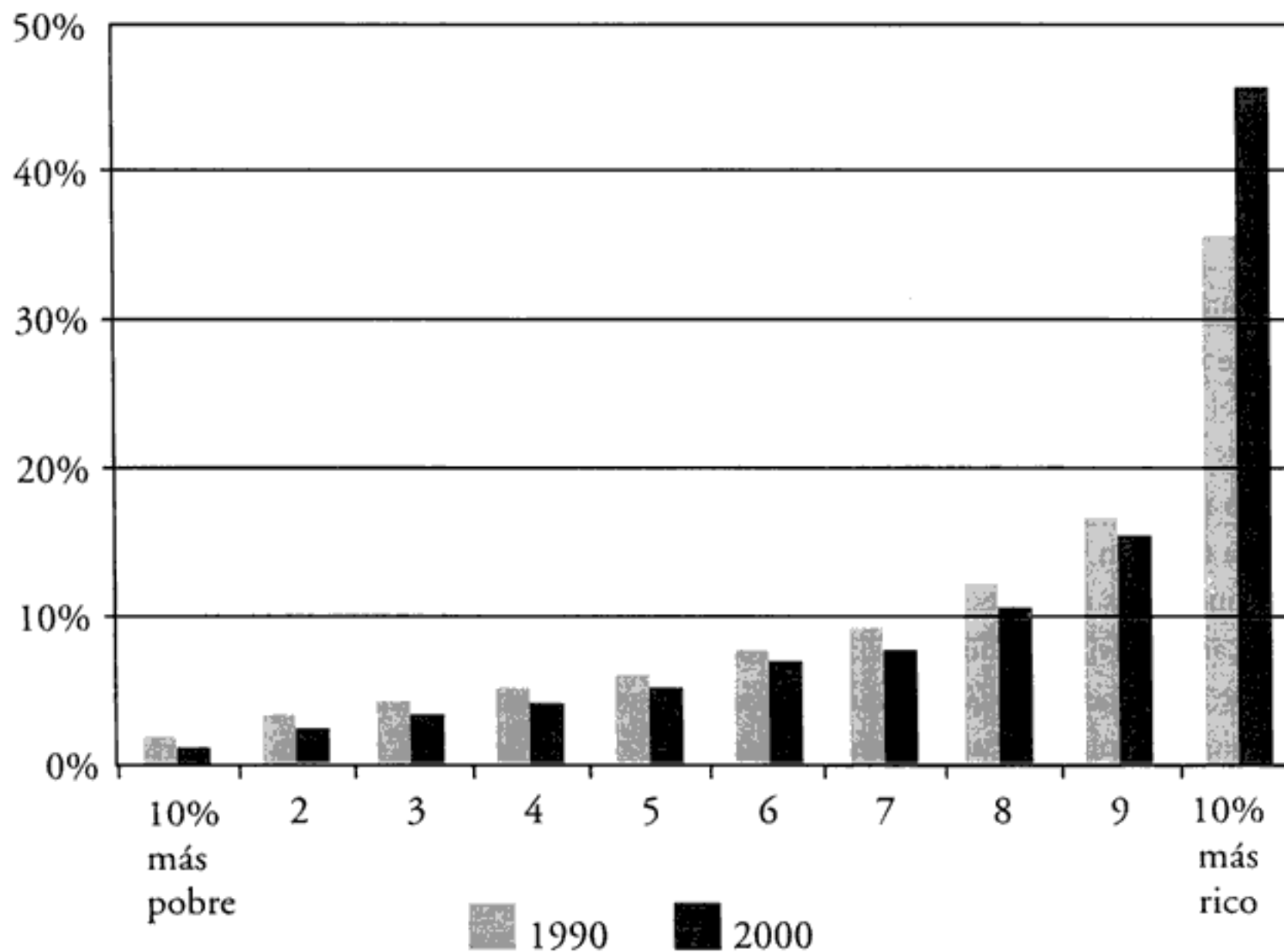
5 Cf. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1997*, Madrid: Ediciones Mundi Prensa, 1997.

6 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad 1998-99*, Washington D.C.: BID, 1999.



Gráfico 1

Distribución del ingreso per cápita de los hogares urbanos según nivel socioeconómico, 1990 y 2000 (% del ingreso per cápita de todos los hogares según deciles)



Fuente: SIISE a partir de INEC, EUED.

entre 1995 y 1999. Las áreas urbanas y la Sierra presentan incrementos aún mayores: de 0,509 a 0,570 y de 0,554 a 0,620, respectivamente<sup>9</sup>.

Estudios recientes muestran que la concentración del ingreso observada en la última década se debió principalmente a una mayor desigualdad entre los ingresos de los hogares presididos por trabajadores calificados y no calificados, y entre los hogares cuyos jefes participan en los sectores moderno e informal. Es decir, la mayor desigualdad del ingreso estaría asociada con la liberalización comercial de la economía en este período, la cual desplazó la demanda de mano de obra hacia trabajadores con mayores niveles de educación y

empujó a los trabajadores no calificados hacia el sector informal. Adicionalmente, durante la crisis económica, el desempleo y la contracción económica reforzaron la tendencia concentradora del ingreso<sup>10</sup>.

### Hacia una caracterización de la pobreza y las desigualdades

La pobreza afecta de manera desigual a la población ecuatoriana. La información disponible sugiere algunas entradas para identificar las características de los hogares pobres en el contexto de los cambios económicos de los últimos años. Dado

9 Los coeficientes de desigualdad obtenidos de las EUED y de las ECV no son comparables debido a que se basan en diferentes definiciones del ingreso del hogar. De igual forma, las diferencias entre el coeficiente de Gini calculado por el BID y el calculado por el SIISE probablemente se deben a la utilización de diferentes definiciones de ingreso.

10 Cf. Rob Vos y Niek de Jong, "Rising Inequality During Economic Liberalization and Crises: Macro or Micro Causes in Ecuador's Case?", *ISS Working Papers* (La Haya), No. 326, 2000; Rob Vos, "Liberalización económica, ajuste, distribución y pobreza en Ecuador, 1988-99", La Haya, 2000; Mauricio León y Rob Vos, op. cit.

---

que los hogares ecuatorianos dependen principalmente de los ingresos generados por el trabajo de sus miembros, estas características están, en gran medida, relacionadas con el mercado laboral. Se trata de factores que pueden obstaculizar la movilidad social ascendente y, consecuentemente, reproducir la desigualdad.

### La residencia

La mayor disparidad social se registra entre la población que reside en las ciudades y en el campo. En 1999, el 77% de la población rural vivía en condiciones de pobreza, en comparación con el 42% de los residentes de las ciudades. La pobreza extrema era también considerablemente mayor en el campo que en las ciudades: 3 de cada 10 habitantes del campo vivía en la indigencia, cuatro veces más que en las ciudades (Cuadro 2). Hacia fines de la década se observa, sin embargo, una tendencia a la urbanización de la pobreza. Entre 1995 y 1999, el aumento de la pobreza fue mayor en las ciudades que en el campo. En el curso de los cuatro años, la incidencia de la pobreza se duplicó en las áreas urbanas; en las áreas rurales el incremento fue relativamente menor. Debe destacarse además que, si bien la indigencia ha sido mayor en el campo que en las ciudades, en estas últimas el número de personas indigentes se duplicó. Como resultado, en 1999, la participación de los residentes de las ciudades en la población pobre aumentó del 33% al 43%.

La capacidad de los hogares para generar ingresos tiende a ser mayor en las ciudades que en el campo. Esto se traduce en que los hogares más pobres del país tienden a ser rurales y los más ricos, urbanos. La fuerza laboral que corresponde al quinto de hogares de menores ingresos es mayoritariamente rural (71%), en tanto que entre aquella que corresponde al quinto de mayores ingresos es mayoritariamente urbana (85%). La brecha de ingresos entre el campo y las ciudades obedece a diferencias de productividad derivadas del nivel educativo de la fuerza laboral así como en el acceso a la infraestructura económica y a los servicios sociales. De hecho, apenas el 23% de la PEA rural tiene algún grado de educación secundaria o superior; en contraste, el 66% de la fuerza laboral

urbana alcanzó este nivel educativo. Por otra parte, la agricultura es el sector de la economía con mayor presencia del empleo precario y de baja remuneración; por ello no sorprende que mientras que el 63% de la fuerza laboral del quinto de los hogares más pobre labora en actividades agropecuarias, solo el 13% de la fuerza laboral del quinto más rico labora en esta rama.

### Las regiones

La pobreza ha sido tradicionalmente mayor en la Sierra que en la Costa. Esta tendencia también se modificó a partir de 1995. Si bien el empobrecimiento fue generalizado en todo el país, la Costa fue más afectada. En 1995, la incidencia de la pobreza era algo menor en las ciudades de la Costa que en las de la Sierra; en 1999, en cambio, pasó a ser mucho más pronunciada en las ciudades costeñas que en las serranas (Cuadro 2). Guayaquil fue particularmente golpeada en el período; en esta ciudad la pobreza se triplicó, en tanto que en Quito se duplicó. En el campo costeño, si bien la pobreza aumentó entre 1995 y 1998 hasta igualar el nivel serrano, su crecimiento parece haberse detenido, a diferencia del campo andino que es actualmente el sector más pobre del país.

El aumento de la pobreza en la Costa se inició antes que en el resto del país debido, en parte, a su vulnerabilidad a los cambios climáticos. Un estudio del impacto económico de El Niño de 1997-98 sobre la pobreza rural concluyó que éste fue responsable de un aumento de 11 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza rural en las áreas afectadas<sup>11</sup>. Entre 1998 y 1999, en cambio, la pobreza aumentó más en la Sierra que en la Costa debido a la recuperación que tuvo esta última luego de los daños provocados por el fenómeno climático.

---

11 Cf. Rob Vos, Margarita Velasco y Edgar De Labastida, "Los efectos económicos y sociales de El Niño de 1997-98", en E. Gasparri, C. Tassara y M. Velasco, eds., *El fenómeno de El Niño en el Ecuador, 1997-98. Del desastre a la prevención*, Quito: Abya Yala, CISP, SEDEH-SIISE, ECHO, 1999.

**Cuadro 5**  
**La estructura y participación laboral de los hogares según niveles socioeconómicos, 1999**

Quintiles de pobreza de consumo	Miembros del hogar (número)	Menores de 18 años (número)	Perceptores de ingreso laboral (número)	Habla lengua indígena (número)	Tasa global de participación laboral (%)		Escolaridad de la PEA (%)	
					Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
20% inferior (más pobre)	5,1	2,7	1,2	18,5	58,7	84,3	4,9	5,4
20% penúltimo	5,2	2,5	1,7	7,1	52,9	83,0	6,1	6,4
20% intermedio	4,7	1,9	1,9	4,9	56,4	81,2	7,2	7,7
20% siguiente	4,0	1,4	1,9	3,4	61,2	84,1	8,6	8,8
20% superior (más rico)	3,5	1,0	1,8	1,7	64,8	81,8	11,7	12,1
<b>Todos</b>	<b>4,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>7,7</b>	<b>58,5</b>	<b>82,9</b>	<b>7,7</b>	<b>8,1</b>

Fuente: SIISE a partir de INEC, ECV.

### La estructura del hogar

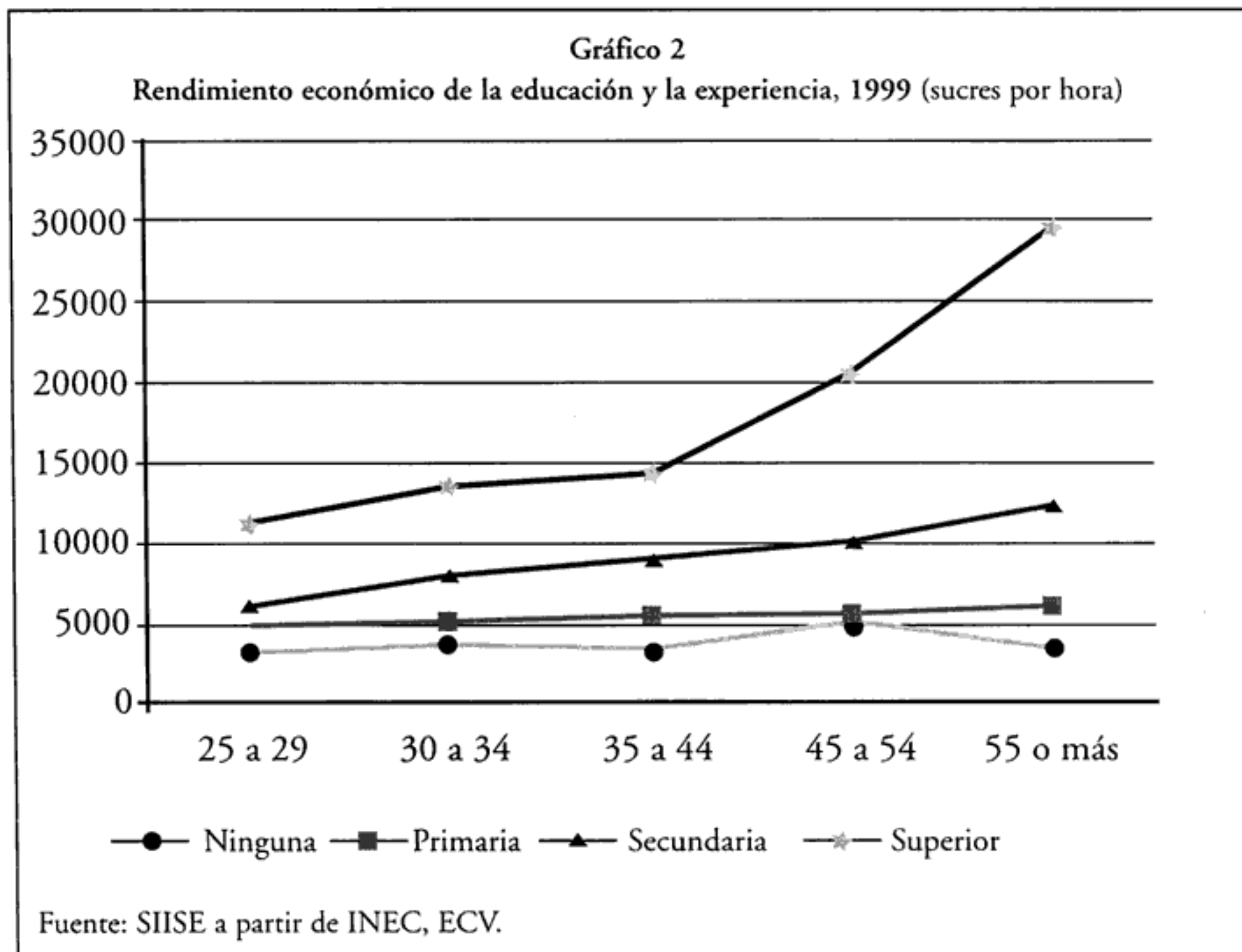
La estructura de los hogares afecta sus oportunidades de generación de ingresos. Los hogares encabezados por mujeres, por ejemplo, parecen tener mayor capacidad para resistir el empobrecimiento que aquellos de jefatura masculina. Entre 1995 y 1999, la incidencia de la pobreza de consumo aumentó más en los hogares encabezados por hombres (de 34% a 52%) que en aquellos presididos por mujeres (32% a 47%). La edad del jefe/a es otro factor que condiciona la situación socioeconómica de los hogares, si bien se trata de una relación cambiante. Hasta 1998 se observa una asociación directa entre la edad del jefe/a del hogar y la incidencia de la pobreza; en 1999, en cambio, esta relación desapareció. En este último año, la población más afectada por la pobreza fue aquella que vivía en hogares con jefes/as menores de 25 años (54%) y mayores de 65 años (54%). La frecuencia de hogares pobres encabezados por menores de 25 años se duplicó entre 1995 y 1999. El empobrecimiento de los hogares presididos por personas de la tercera edad se produjo especialmente entre 1995 y 1998.

El tamaño del hogar también está asociado a la pobreza: mientras más miembros tienen un hogar, mayor es su probabilidad de ser pobre. En 1999, la pobreza afectaba al 70% de las personas que pertenecían a hogares más grandes que el prome-

dio (6 o más miembros), frente al 25% de aquellas pertenecientes a hogares pequeños (menos de 3 miembros). Sin embargo, la participación de la población que vive en hogares grandes en el total de pobres decreció entre 1995 y 1999, debido a la tendencia hacia la conformación de hogares más pequeños así como al mayor crecimiento de la pobreza entre los hogares de menor tamaño.

Los estratos más pobres tienen, en general, más miembros que aquellos más ricos; tienen, además, un mayor número de niños menores de 18 años (Cuadro 5). En efecto, el quinto de hogares más pobre tenía, en 1999, un promedio de cinco miembros de los cuales 3 eran menores de 18 años; por el contrario, el quinto de hogares de mayores ingresos tenía, en promedio, 3,5 miembros y un menor de 18 años. El tamaño de los hogares está, a su vez, relacionado con el nivel de educación de sus miembros adultos, especialmente de las madres. En 1999, por ejemplo, las madres entre 30 y 39 años sin educación tenían, en promedio, el doble de hijos menores de 18 años que aquellas con instrucción superior.

La conformación de los hogares pobres explica que los niños del país conformen un segmento especialmente vulnerable a las privaciones socioeconómicas. De hecho, los niños son el grupo de edad más afectado por la pobreza: en 1999, 6 de cada 10 menores de 18 años pertenecían a hogares pobres. Conforme a la tendencia general, la



proporción de niños/as menores de 5 años que viven en condiciones de pobreza se duplicó de 1995 a 1999: creció del 40% al 63%; en este último año, uno de cada dos pobres era un niño o niña menor de 18 años.

#### La participación laboral del hogar

La capacidad de los hogares de generar ingresos depende, básicamente, del número de miembros que perciben ingresos y del monto de ingresos que ellos/as reciben. Los hogares más pobres tienen, en promedio, menos perceptores de ingresos laborales que aquellos más ricos (Cuadro 5). Esta diferencia se explica, en gran parte, por la menor participación laboral de las mujeres de los estratos más pobres: en 1999, el 59% y el 65% de las mujeres en edad de trabajar era económicamente activo en los hogares más pobres y más ricos, respectivamente<sup>12</sup>.

Los dos factores que explican la participación laboral de las mujeres son el nivel de educación y el número de hijos. Dado que la disparidad educativa entre hombres y mujeres se ha reducido en

las últimas décadas, son los roles sociales –trabajo productivo para los hombres y trabajo reproductivo para las mujeres– los que explican la menor vinculación laboral de las mujeres de todos los estratos sociales. Durante las últimas décadas la participación económica de las mujeres ha aumentado notablemente. En las ciudades, el aumento reciente fue mayor entre los estratos más pobres: la tasa de participación laboral de las mujeres del quintil más pobre subió del 25% al 38% entre 1990 y 2000. Se observa, en cambio, un estancamiento en la participación laboral femenina en los quintiles más ricos de las urbes a partir de 1995, debido probablemente a las menores oportunidades de empleo en el sector formal de la economía en este período. Si bien la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo puede contribuir a reducir las desigualdades en la distribución del in-

12 No obstante, la tasa de participación laboral de las mujeres de los hogares del quintil más pobre tiende a ser mayor que aquella de los dos quintiles siguientes; esto se debe que el estrato más pobre de los hogares reside en su mayoría en el área rural, donde la participación laboral de las mujeres es mayor, especialmente en actividades agropecuarias.



**Cuadro 6**  
**Composición de la población económicamente activa según niveles socioeconómicos, 1999**  
 (% de la PEA del respectivo quintil)

Quintiles de pobreza de consumo	Categoría de ocupación				Actividad agropecuaria	Empresas de 1 a 5 trabajadores
	Asalariado	Cuenta propia	Patrono	No remunerados		
20% inferior (más pobre)	7,8	29,3	4,4	42,5	63,4	74,8
20% penúltimo	19,4	24,6	4,5	24,4	43,4	70,7
20% intermedio	29,3	23,0	4,8	20,0	35,1	65,6
20% siguiente	40,2	21,1	4,9	15,1	25,0	56,7
20% superior (más rico)	50,2	15,4	11,7	10,9	13,3	45,2
<b>Todos</b>	<b>28,8</b>	<b>22,9</b>	<b>5,9</b>	<b>22,9</b>	<b>36,6</b>	<b>63,1</b>

Fuente: SIISE a partir de INEC, ECV.

greso, el impacto de este proceso será limitado dado que, en los sectores pobres, las mujeres se ocupan en empleos precarios.

### La educación y la experiencia

Existe una marcada relación inversa entre la educación y la pobreza. En 1999, por ejemplo, entre los dependientes de hogares cuyo jefe tenía educación primaria los afectados por la pobreza eran casi el doble que entre aquellos cuyo jefe/a logró el nivel secundario (65% y 34%, respectivamente). Por el contrario, entre quienes pertenecían a hogares cuyas cabezas alcanzaron la educación superior los afectados eran considerablemente menos (9%). Es importante observar, sin embargo, que en los años de crisis el crecimiento de la pobreza fue mayor en los hogares presididos por jefes/as con nivel de educación secundaria y superior.

Las diferencias en la capacidad de generar ingresos entre los hogares dependen, en parte, de su acumulación de capital humano; esto es, de su educación, salud y experiencia laboral. Sin embargo, para la mayoría de ecuatorianos, la carencia de educación sigue siendo un obstáculo para mejorar su bienestar. Si bien durante la década de 1990 aumentó la escolaridad de la población, al finalizar el período, la mayoría de la población pertenecía aún a hogares cuyas cabezas tenían apenas uno o más años de instrucción primaria (54%); en

cuanto a la fuerza laboral, solo el 32% había llegado a la secundaria y el 16% al nivel superior. Por ello, el contraste educativo entre los sectores socioeconómicos es elocuente: en 1999, la escolaridad media de la población económicamente activa perteneciente al 20% más rico de los hogares era 2,2 veces mayor que la del 20% más pobre.

La educación puede ser un importante vehículo de movilidad social. La remuneración laboral aumenta con la escolaridad y la experiencia (Gráfico 2). La instrucción superior, en particular, remunera significativamente más que los otros niveles educativos. En el mercado laboral de fin de la década, cada año adicional de escolaridad significaba para los trabajadores, en general, un incremento del 8% en sus ingresos por hora. Quienes tenían uno o más grados de instrucción primaria percibían en promedio por su trabajo 22% más que quienes no tenían instrucción alguna; esta diferencia aumenta con el nivel: 52% y 105% más para quienes llegaron a la secundaria o a la educación superior, respectivamente. Por otro lado, a medida que aumenta la edad y la experiencia que conlleva, aumenta el ingreso. El efecto de la experiencia sobre la remuneración es proporcionalmente mayor a medida que aumenta el nivel de instrucción; es decir, la experiencia laboral rinde mayores beneficios a quienes tienen mayor educación.

---

## El mercado de trabajo

La actividad económica es, sin duda, uno de los principales determinantes del bienestar de los hogares. La pobreza afecta mayormente a quienes dependen de hogares cuyos jefes/as no trabajan o lo hacen en la agricultura o la construcción (73%, 65% y 51% en 1999, respectivamente). Entre 1995 y 1998, dos sectores productivos se vieron particularmente afectados: la pobreza se duplicó entre los hogares involucrados en el comercio (19% a 38%) y el transporte y (20% a 37%). La incidencia de la pobreza fue también mayor entre la población dependiente de trabajadores por cuenta propia o asalariado privado (62% y 55%, respectivamente); se trata, además, de los dos grupos con mayor representación relativa tanto en la población pobre cuanto en la población total. En el caso de los últimos, el aumento de la pobreza refleja, como se mencionó, los efectos de la caída de los salarios reales a partir de 1997.

El tipo de trabajo y la remuneración están asociados con el nivel socioeconómico. La insuficiente creación de puestos de trabajo formales de buena calidad provoca la segregación ocupacional; esto es, muchos deben ocuparse o autoemplearse en el sector informal y en trabajos de baja productividad y sin protección y, por tanto, de menor remuneración. La mayor parte de la población económicamente activa de los estratos más pobres está conformada por cuentapropistas y trabajadores no remunerados (Cuadro 6). En 1999, el estrato de hogares de mayores ingresos tenía más de seis veces el número de trabajadores asalariados que el estrato más pobre. Por el contrario, en los estratos más pobres la proporción que trabaja por cuenta propia era mayor que en los estratos más ricos. También se observa que una gran parte de la fuerza laboral en el nivel más pobre estaba constituida por trabajadores no remunerados. En cambio, la importancia de los patronos era mayor en el estrato más rico de la población. La calidad de estos distintos tipos de ocupaciones se refleja en la remuneración: el ingreso laboral medio de los patronos y de los asalariados era 2,7 veces y 1,8 veces mayor que el ingreso laboral medio de los trabajadores por cuenta propia, respectivamente.

## La discriminación

Pero las diferencias en la capacidad de generar ingresos entre los hogares no solo dependen de su acumulación de capital humano (educación y experiencia laboral). Otro determinante de la desigualdad socioeconómica son las prácticas discriminatorias en contra de ciertos grupos de población. La población indígena es, sin duda, la que mayor postergación ha sufrido. Utilizando el idioma que hablan los hogares como una aproximación a la condición étnica, se encuentra que, en 1999, el 87% de la población que vivía en hogares de lengua indígena era pobre, frente a un 48% de la población no indígena.

Un análisis de las diferencias en el ingreso laboral que perciben los trabajadores/as en igualdad de condiciones educativas y laborales sugiere la existencia de prácticas discriminatorias<sup>13</sup>. El ingreso medio de las mujeres, por ejemplo, es un 21% inferior al de los hombres, una vez que se equiparan características como la escolaridad, experiencia laboral y categoría de trabajo. Asimismo, quienes pertenecen a hogares en los cuales se hablan lenguas indígenas perciben, en promedio, una cuarta parte menos ingresos que el resto de trabajadores/as. Se observa también, como ya se lo ha discutido, que varias otras condiciones sociales o del mercado laboral generan desigualdad en las remuneraciones. Residir en el campo implica ganar, en promedio, 12% menos que en las ciudades. Igualmente, constituye una desventaja ser trabajador por cuenta propia y pertenecer a empresas o negocios con pocos trabajadores. Finalmente, quienes laboran en actividades agropecuarias tienen menores remuneraciones que quienes trabajan en el resto de actividades económicas.

Todos los factores anotados exacerban las desigualdades entre los hogares debido a que la población pobre tiende a dedicarse a las actividades con menor remuneración (Cuadro 6). En efecto, la mayoría de la fuerza laboral del estrato más pobre,

---

13 Se trata de un análisis de regresión múltiple que permite descomponer los efectos que tienen sobre el ingreso laboral un conjunto de características personales y socioeconómicas. Las regresiones estimadas no eliminan problemas de endogeneidad que se presentan en la educación y la categoría de trabajo.



*Ecuador no ha logrado reducir las desiguales oportunidades que tiene su población para su realización personal y su participación activa en la construcción de la sociedad. El desafío tanto para el gobierno como para los demás actores sociales es enorme.*

a diferencia del más rico, se emplea en actividades agropecuarias (63%) y trabaja en empresas o negocios pequeños (75%). La población indígena también se concentra en los estratos más pobres: el 19% de la población del quintil más pobre es indígena, igual proporción que todos los otros estratos juntos (Cuadro 5).

#### **La migración internacional**

En los últimos años de la década de 1990, la emigración internacional se incrementó y generalizó en todo el país, especialmente desde los centros urbanos. Entonces, cabe preguntarse la relación entre este proceso y el empobrecimiento de la población. Según estimaciones recientes<sup>14</sup>, el 7% de los hogares del país han visto a uno o más de sus miembros abandonar el país explícitamente en busca de trabajo. La emigración tiende a ser un fenómeno familiar; esto es, se trata de una estrategia que involucra a varios miembros de una familia. Los hogares que recurren a la migración tienen, en promedio, cerca de dos miembros que emigran; el número promedio de miembros emigrantes es mayor en el campo que en las ciudades (1,7 y 1,4, respectivamente).

<sup>14</sup> Estas estimaciones son preliminares y se basan en la "Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares" (EMEDHINO) levantada por el INEC en noviembre de 2000 con el auspicio del SIISE, UNICEF, INNFA y el Frente Social.

<sup>15</sup> Estos datos deben ser tomados con precaución; están sujetos a errores estadísticos debido a la limitada presencia de los hogares con miembros emigrantes en la muestra.

Según la información disponible, la incidencia de la pobreza parecería ser menor entre los hogares que reciben remesas de sus miembros en el extranjero. Las cifras muestran, además, que la incidencia de la pobreza disminuyó entre los hogares que reciben remesas entre 1995 y 1998, para luego aumentar ligeramente en 1999; es decir, parecería que los hogares que cuentan con remesas estuvieron en mejor situación para enfrentar los efectos de la crisis económica. Esto podría indicar, primero, que la población que emigra al exterior no necesariamente pertenece a los estratos más pobres y, segundo, que las remesas ayudan a salir de la pobreza a los familiares de los emigrantes que permanecen en el país. En efecto, si se considera la situación de los hogares de los emigrantes, aparece que la mayoría de quienes salieron hasta fines del año 2000 provenía de hogares con mejor situación: el 24% de ellos pertenecía al 40% más pobre de los hogares, mientras que el 52% pertenecía al 40% más rico<sup>15</sup>.

En resumen, Ecuador comienza el nuevo milenio con sus problemas sociales estructurales exacerbados –aumento de la pobreza y la desigualdad– y con nuevos fenómenos sociales como la migración internacional reciente hacia Europa. Las perspectivas inmediatas de que esta situación se revierta son escasas. El país aún no logra la estabilización de la economía, la recuperación de los niveles de producción anteriores a la crisis tardará de dos a tres años adicionales y la institucionalidad de la política social aún no logra consolidarse. El desafío tanto para el gobierno como para los demás actores sociales es enorme.



---

# “Recetas” para todo, trabajo para pocos

## La transformación del trabajo y de la política social en América Latina

Laura Pautassi\*

### Introducción

El debate actual en materia de política social que impera en América Latina suele presentarse, en general, como polarizado entre dos grandes grupos. Por un lado, están las posiciones ortodoxas identificadas con el modelo liberal-residual propio de la experiencia norteamericana (adoptado en gran medida en los procesos de ajuste estructural que se vienen implementando en la región en los últimos años) que reduce el problema a los desequilibrios en el mercado de trabajo, ya que no se permite que el mismo “ajuste” libremente oferte y demande por un “precio de equilibrio”. De aquí, la solución planteada –en un texto paradigmático del Banco Mundial<sup>1</sup>– es que el problema del desempleo se solucionará a través de las siguientes medidas: reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial (a la baja, obviamente), la reducción de las contribuciones a la seguridad social (llamadas “impuestos al trabajo”), la reducción del costo del despido, a descentralización de la negociación colectiva y, por último –en sucesivos documentos– se agrega que resultan necesarias reformas de la seguridad social (sistema previsional, de salud, educación, vivien-

da) e implementación de programas sociales focalizados dirigidos a una población objetivo o meta, que se encuentre debajo de los niveles de pobreza. Nuevamente, se asegura, se solucionará el problema del desempleo e, implícitamente, con ello mejorará la protección social de los trabajadores.

En términos prácticos, puede afirmarse que este tipo de “recetas”, impulsadas principalmente por los organismos de asistencia crediticia y por la ortodoxia, pretenden reforzar el papel del empleo en la organización social, promoviendo un aumento del “volumen total del empleo” a costa de su “calidad”. Lo curioso aquí es que ni la experiencia en los países industrializados –menos en América Latina– avala el supuesto de la mejoría de los niveles de empleo que resultarían de estas recetas. Por el contrario, la evidencia disponible concluye que ha devenido en precarización y aumento de la pobreza.

Por otro lado, se encuentran posiciones más afines con los modelos social-demócratas o corporativos europeos, de corte más redistributivo, y que buscan reforzar el papel del empleo en la organización social, pero no a partir de medidas que pongan en juego la calidad, sino que procuran distribuir de otro modo los empleos disponibles y pensar modelos alternativos a la crisis de la seguridad social que no impliquen su desmantelamiento. La idea central es crear estímulos para que los que están trabajando lo hagan menos tiempo y así liberen puestos vacantes para los que están desempleados. Para ello, se proponen políticas tendientes a que los incentivos para dejar el empleo sean mayores que los que estimulan a quedarse en el puesto de trabajo. Entre las medidas más difundidas pueden nombrarse: la indemnización por retiro jubilatorio temprano, la compensación por cambio de actividad

---

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). E-mail: lpautassi@arnet.com.ar.

<sup>1</sup> Guasch, J. (1999) *Labor Market Reform and Job Creation*, The World Bank, Washington, pág. 49-57. En general cuando señalo la posición de la ortodoxia a lo largo del trabajo hago referencia explícita a este documento.

---

profesional y la reducción individual o colectiva del tiempo de trabajo. Cabe señalar que este segundo grupo de propuestas se encuentra en niveles de discusión y de debate teórico, ya que en la última década ha prevalecido la visión ortodoxa con la consecuente implementación de medidas de ajuste y reforma estructural en los países latinoamericanos.

La coincidencia que presentan estas dos propuestas es la búsqueda de mecanismos para que el empleo remunerado continúe siendo el eje de las relaciones económicas y sociales. Lo que desconocen las mismas es el hecho que cada vez hay más grupos de personas que no pueden considerarse técnicamente como “desempleados” sino más bien como “inempleables”, en el sentido que el mercado no los absorbe y no los podrá absorber, que aumenta sostenidamente el desempleo involuntario, la “descalificación” laboral —que se ejerce cuando las personas se emplean en puestos de menor calificación que su oficio o por la presencia de mecanismos de discriminación por género— y la intensificación del tiempo libre que la sociedad genera gracias a la mayor productividad, y que obliga a pensar arreglos institucionales que den mayor importancia a la ocupación fuera del puesto de trabajo.

Sin lugar a dudas, este debate cobra importancia ya que se presenta en un contexto signado por los cambios producidos por las políticas económicas —instauradas por las dictaduras en los años 70— y los consiguientes procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen profundizando en la mayoría de los países de América Latina desde fines de la década del ochenta, los cuales configuraron escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales. Desde entonces, la conjugación de profundas transformaciones económicas (reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca, junto con reformas tributarias, flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales) vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que reducirían los niveles de pobreza. De allí que en América Latina se comenzaron a implementar medidas de ajuste estructural, propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia que podrían presentarse co-

mo una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data de la región y como una opción ante la crisis del Estado de Bienestar y a la reestructuración de los países del este europeo.

Contrario a los diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica regional no produjo la esperada generación del empleo productivo, aún más, la tasa de desempleo abierta en los países se ha ubicado en cifras elevadas, con picos inéditos en la mayoría de los países, al tiempo que se deterioraron las condiciones de empleo en las actividades formales y el aumento de la precarización y de la pauperización

En este trabajo analizo las políticas laborales y los cambios en el mundo del trabajo durante el curso de la última década en América Latina, en el marco de los procesos de ajuste estructural y en un contexto de restricción del sistema de políticas sociales en cada uno de los países. El eje central del análisis consiste en examinar la evolución del empleo, tanto en términos de cantidad como de calidad, poniendo énfasis en los recientes procesos de heterogeneización del mercado de trabajo al tiempo que se modifican las instituciones sociales y se restringen los beneficios de los trabajadores/as. Precisamente, la inestabilidad derivada de las políticas laborales y la focalización de los programas sociales ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y junto a ello, que una proporción creciente se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza, o que sin caer en ella incrementen su inseguridad socioeconómica.

## El mercado de trabajo y su evolución

Las transformaciones en el mundo del trabajo en América Latina se refieren principalmente al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo urbano, a la evolución de las ocupaciones, el desempleo, la precarización y la flexibilización laboral<sup>2</sup>.

---

2 Sigo aquí gran parte de los argumentos desarrollados en Galin, P. y Pautassi, L. (2001) “Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina”, Ponencia presentada en el 5º Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, agosto de 2001.

---

Sucesivamente analizo estos fenómenos de acuerdo a los indicadores disponibles, contrastándolos con las “recetas” formuladas por la ortodoxia y los organismos del Consenso de Washington. Las mismas se enmarcan en los acuerdos de préstamo firmados con el Fondo Monetario y el Banco Mundial que incluyen condicionamientos tendientes a desregular o flexibilizar la legislación del trabajo y de la seguridad social.

### Participación de la mujer en el mercado de trabajo

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, principalmente urbano, constituye uno de los factores –sino el más importante– en el cambio de la agenda de política social en América Latina. Si bien se registra un aumento considerable hacia fines de los años 60, el aumento acelerado y global se ubica hacia fines de los años 80 y principios de los años 90, cuando se dispara la tasa de actividad femenina en América Latina. Este proceso de crecimiento fue paralelo al crecimiento de las políticas de flexibilización del mercado de trabajo.

La primera distinción aquí es que este fenómeno de tamaño magnitud no fue considerado mayoritariamente por los organismos internacionales, en todo caso, se lo utilizó únicamente en forma marginal para ampliar el cupo de beneficiarias de los programas de empleo y formación profesional.

Múltiples elementos confluyen para permitir la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo: i) la división sexual del trabajo dentro y fuera de la unidad doméstica, ii) el nivel y control de los recursos del hogar, iii) la existencia de bienes y servicios reproductivos<sup>3</sup> y iv) las características del mercado de trabajo asociadas (o determinadas por) el sistema económico. De lo anterior se deduce que los factores institucionales inciden directa o indirectamente en la inserción de las personas en el mundo del trabajo y condicionan su modalidad, los criterios de selección de mano de obra por par-

te de las empresas, las características de las unidades domésticas y los rasgos individuales de sus miembros (edad, sexo, estado civil, nivel de educación), la organización de la oferta de los servicios públicos, la legislación laboral y de seguridad social y las disposiciones y evolución de otros ámbitos públicos y privados incluyendo la familia.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se han abierto espacios de inserción en ocupaciones de alto nivel de calificación (profesionales y técnicas) o en nuevas actividades como consecuencia de la modernización de las estructuras productivas, se observa una inserción mayoritaria y creciente en tareas de bajo o nulo nivel de calificación, dentro del denominado sector informal y sin cobertura de la seguridad social. En ambos casos persisten las diferencias salariales, subvaloración del trabajo femenino y mecanismos de segregación ocupacional.

Esta tendencia ascendente de la participación de las mujeres se explica por el aumento de los niveles de escolarización, por los cambios en las pautas de organización social y familiar, por la búsqueda de independencia económica y en muchos casos en respuesta al deterioro de las condiciones de trabajo del “jefe de hogar”. De esta forma, se produjo un incremento de la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo, que creció en el período 1980-1992 de un 20% a más de un 30%, especialmente en Colombia y Uruguay que superan el 40% y, en muchos países, como en el caso de Argentina, se produjo un incremento de jefatura de hogar femenina<sup>4</sup>.

Si se tiene en cuenta la edad, en todos los países, excepto Costa Rica y el Salvador, entre 1990 y 1997 la participación de las mujeres jóvenes aumentó en una proporción mucho mayor que la de los hombres jóvenes, la que en algunos casos incluso disminuyó<sup>5</sup>. A su vez, en todas las categorías ocupacionales, las mujeres perciben menores ingresos que los hombres. Esas diferencias en las remuneraciones aumentan con la edad y la califica-

---

3 Refiere tanto a la existencia de bienes y servicios sustitutos o complementarios de las tareas domésticas más habituales (servicio doméstico, otros servicios para el hogar, etc.) como a la existencia de prestaciones relacionadas con el cuidado de los miembros del hogar (guarderías infantiles, atención de ancianos y enfermos).

4 CEPAL (1999) *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, CEPAL.

5 CEPAL (1999) *op. cit.* Esta situación da cuenta que las mujeres en América Latina se integran al mercado laboral en su juventud, no se retiran cuando tienen hijos/as y se mantienen en actividad durante la etapa de su vida reproductiva.





*La inestabilidad derivada de las políticas laborales y la focalización de los programas sociales ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y junto a ello, que una proporción creciente se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza.*

ción, siendo mayor la diferencia en niveles superiores de instrucción: el ingreso promedio de las mujeres representa aproximadamente el 60% del de los varones de iguales condiciones educativas. Las mayores brechas salariales entre ambos sexos se registran a partir de los 40 años, y las diferencias más pronunciadas se detectan en las actividades por cuenta propia, en el sector servicios, comercio o industria y en personas con mayores niveles de calificación<sup>6</sup>.

El deterioro en el nivel de ingresos de los sectores populares implicó adaptaciones en los comportamientos familiares, notándose una mayor interdependencia entre los miembros de las unidades domésticas. De esta forma, aumentó el trabajo para el mercado pero también se intensificó el trabajo en las actividades reproductivas, recayendo la mayor carga de estas responsabilidades en las mujeres<sup>7</sup>.

En otros términos, mientras se amplía la participación económica de la mujer en el mercado de trabajo, paralelamente se restringen los beneficios sociales y las prestaciones correspondientes, se vuelve aún más visible la asimetría entre oportunidades, incentivos y restricciones económicas para hombres y mujeres. Esto significa que si bien la informalización en el empleo y la restricción en el acceso y cobertura de los sistemas de seguridad

social (previsión social, salud, etc.) afectan a todos por igual, el impacto es diferente para hombres o mujeres. Por otra parte, existen grandes grupos de la población que no se encuentran insertados económicamente en una relación de empleo plena, que los inhabilita no sólo para funcionar económicamente sino también en otros ámbitos de la sociedad.

Diversas estimaciones señalan que la participación femenina en América Latina seguirá aumentando a razón de 3,2% anual mientras que la masculina crecerá a razón de un 2,2% anual<sup>8</sup>. Esto implica que no solo habrá más mujeres trabajando sino que, además, variará la proporción entre mujeres y varones. Actualmente, las diferencias entre la participación femenina y masculina son significativas. De acuerdo con las cifras provenientes de las encuestas de hogares de los países de la región, las tasas de actividad femenina en áreas urbanas fluctúan entre el 34% y 50% mientras que las masculinas alcanzan entre un 73% a un 84%. En este aumento de la participación femenina resulta relevante la edad de las mujeres, existiendo en estos momentos dos generaciones de mujeres, cuyos comportamientos son diferentes. El grupo que ahora tiene 25 a 45 años probablemente impondrá en el futuro nuevas formas de participación laboral<sup>9</sup>.

### **Evolución de las ocupaciones**

El segundo indicador a tomar en cuenta es el proceso de *salarización* continua en los países más

6 En CEPAL (1999) *op. cit* se señala que las mayores brechas salariales corresponden a Bolivia (47%) y son menores en Venezuela (20%).

7 Como resultado de la crisis, muchas actividades que eran responsabilidad pública han sufrido una suerte de "privatización", ya que por ejemplo al restringirse los presupuestos de los sectores de la salud y la educación, entre otros, las responsabilidades retornaron a las familias y, por tanto, a las mujeres en sus hogares. Arriagada, I. (1997) "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", Serie *Mujer y Desarrollo*, N° 21, Santiago de Chile, CEPAL.

8 CEPAL (1997) Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90. Elementos de diagnóstico y propuestas. Serie *Mujer y Desarrollo* N°18, Santiago de Chile, CEPAL.

9 CEPAL (1997). Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90. Elementos de diagnóstico y propuestas. Serie *Mujer y Desarrollo* N°18, Santiago de Chile, CEPAL.

**Cuadro N° 1**  
**Clasificación de las ocupaciones**  
**en países de América Latina**  
**(Década de los 90)**  
**Porcentaje sobre el total**

PAISES	Año inicial	Año final
<b>Argentina</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>
1-Asalariados	68,72%	70,43%
2-Empleadores	4,15%	4,60%
3-Trabajadores por cuenta propia	25,52%	23,37%
5-Trabajadores familiares auxiliares	1,16%	1,60%
<b>Bolivia</b>	<b>1989</b>	<b>1996</b>
1-Asalariados	53,95%	52,46 %
2-Empleadores	2,18%	8,44%
3-Trabajadores por cuenta propia	37,92%	30,82%
5-Trabajadores familiares	5,95%	8,28%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	-	-
<b>Colombia</b>	<b>1991</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	68,29%	64,14%
2-Empleadores	5,16%	4,00%
3-Trabajadores por cuenta propia	25,37%	30,92%
5-Trabajadores familiares	1,18%	0,94%
<b>Costa Rica</b>	<b>1989</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	70,70%	70,94%
2-Empleadores	4,04%	7,89%
3-Trabajadores por cuenta propia	20,72%	17,88%
5-Trabajadores familiares	4,54%	3,29%
<b>Ecuador</b>	<b>1989</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	56,56%	53,07%
2-Empleadores	7,70%	8,01%
3-Trabajadores por cuenta propia	27,50%	26,75%
5-Trabajadores familiares	4,39%	6,66%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,85%	5,52%
<b>El Salvador</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>
1-Asalariados	52,24%	52,68%
2-Empleadores	6,11%	5,03%
3-Trabajadores por cuenta propia	27,91%	29,24%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,36%	0,23%
5-Trabajadores familiares	8,69%	8,08%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,70%	4,73%

<b>Honduras</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	46,07%	48,00%
2-Empleadores	4,50%	4,47%
3-Trabajadores por cuenta propia	36,22%	35,85%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,42%	0,24%
5-Trabajadores familiares	12,78%	11,44%
<b>México</b>	<b>1991</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	55,27%	60,21%
2-Empleadores	7,85%	4,32%
3-Trabajadores por cuenta propia	23,64%	24,07%
4-Miembros de cooperativas de productores	0,11%	0,04%
5-Trabajadores familiares	13,00%	11,35%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	0,44%	0,02%
<b>Panamá</b>	<b>1989</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	61,57%	69,09%
2-Empleadores	1,97%	2,66%
3-Trabajadores por cuenta propia	30,13%	25,09%
5-Trabajadores familiares	6,34%	3,16%
<b>Perú</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>
1-Asalariados	47,70%	47,69%
2-Empleadores	5,59%	6,55%
3-Trabajadores por cuenta propia	35,20%	33,27%
5-Trabajadores familiares	7,13%	7,62%
6-Trabajadores no clasificados según la situación de empleo	4,38%	4,87%
<b>Fuente:</b> "Panorama Social de América Latina 1999-2000". CEPAL, 2000.		

grandes (como Argentina en donde subió dos puntos porcentuales, del 68% al 70%, y México con cinco puntos, del 55% al 60%), manteniéndose relativamente estable en otros, salvo el caso de Colombia en que se redujo cuatro puntos, pero en niveles todavía altos (cerca a los dos tercios)<sup>10</sup>.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los grupos ocupacionales, de acuerdo con la Clasifica-

10 El concepto de tasa de salarización recurre a las definiciones más usuales, en base a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sin entrar en conceptualizaciones más amplias como por ejemplo la de Robert Castel (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós, y el debate sobre trabajo productivo e improductivo.

---

ción Internacional de la Situación del Empleo (CI-SE) durante la década del 90 (Cuadro N° 1).

Las variaciones que se presentan en estos datos dan cuenta de la penetración de diversas formas capitalistas en la economía de nuestros países, a la vez que reflejan la importancia de las políticas laborales en el conjunto de las sociales en la medida que el salario es la forma principal de ingreso de la población. Por ello, a lo largo del trabajo destaca especialmente el rol de las políticas sociales en el marco de procesos de ajuste estructural tan severos como los acontecidos en la región.

Aquí resulta interesante una de las afirmaciones de la tesis ortodoxa que sostiene que el costo financiero del despido es una barrera al empleo. En 1999 la OECD dio a conocer otro estudio que se refiere a la legislación protectora del empleo (EPL) y la *performance* del mercado de trabajo. Los nuevos datos presentados describen la legislación protectora y la práctica de 27 países entre fines de los años 80 y fines de la década del 90, sobre las regulaciones relativas a las indemnizaciones por despido en los contratos de trabajo por tiempo indeterminado y las normas sobre contratos por tiempo determinado. En forma coincidente con estudios previos, aparece poca o ninguna vinculación entre la estrictez de las EPL y el desempleo global<sup>11</sup>.

En América Latina, “las reformas al régimen jurídico de protección del empleo que facilitaron despidos y contrataciones flexibles, ¿fueron instrumentos efectivos?. Si sobre la base de las evidencias analizadas nos centramos en su impacto inmediato, la respuesta parece ser positiva, en el sentido que la desprotección se reflejó en una intensificación de los despidos y en una sustitución del personal permanente por trabajadores temporarios. Sin embargo, la respuesta es indudablemente negativa si examinamos los efectos de las reformas sobre la creación de empleo —precisamente el propósito declarado de la ‘flexibilización’—: (...) los recortes a la protección no se tradujeron en un mejor desempeño del empleo: si

tuvieron algún efecto, éste fue precisamente el opuesto, a causa de la expansión de los despidos y el avance del empleo temporario”<sup>12</sup>. En un sentido similar respecto del empleo temporario se ha sostenido que “en todos los casos analizados se produce una reducción en los costos laborales pero a costa de una mayor precarización de la estructura. La precarización se deriva de la mayor inestabilidad ocupacional que introducen los contratos por tiempo determinado y la no-declaración de la relación laboral en los no registrados”<sup>13</sup>. Sobre este punto volveré más adelante.

En la misma dirección, la tesis ortodoxa en esta materia sostiene que el efecto de la descentralización será la reducción del costo laboral y, en un incremento global, de la demanda de trabajo y una mayor actividad económica. La evidencia en los países industrializados indica que no hay relaciones estadísticamente significativas entre la *performance* económica y la negociación colectiva incluidas su centralización o coordinación. Una excepción es la clara y robusta relación entre la desigualdad de ingresos y la estructura de la negociación. Economías con mayor centralización/coordinación de la negociación observan menor desigualdad de ingresos comparados con las más descentralizadas/descoordinadas. Los sistemas más centralizados/coordinados observan menor desempleo y mayor tasa de empleo comparados con otros menos centralizados/coordinados; además, los países de negociación colectiva que se movieron en los años 80 hacia negociaciones más descentralizadas o menos coordinadas han experimentado mayores declives en la tasa de empleo que los más centralizados o coordinados<sup>14</sup>.

La evidencia en los países latinoamericanos sugiere que en tiempos de relativamente libre negociación colectiva, el grado de centralización de las estructuras de negociación está inversa, aunque

---

11 OECD (1999) *Employment Outlook*, Chapter 2, “Employment Protection and Labour Market Performance”, June 1999.

12 Marshall, A. (1996) “Protección del empleo en América Latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo”, *Estudios del Trabajo*, No. 11, Primer semestre 1996, pág. 25.

13 Tokman, V. y Martínez, D. (1999) “Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad”, en Tokman y Martínez (editores) *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, OIT, pág. 16.

14 OCDE (1997) *Employment Outlook*.





*Las políticas sociales por las que presionan los organismos internacionales de crédito, y que por lo general se han aplicado a rajatabla, profundizaron en lugar de atenuar las consecuencias sociales negativas de las políticas económicas de la misma inspiración.*

no estrechamente asociada con los grados de iniquidad salarial, siguiendo los patrones de comportamiento que caracterizan a los países de la OECD. La dispersión salarial intra industria es más fuerte en los países donde la negociación descentralizada prevalece (Chile y Perú, así como Brasil, si se admite que la descentralización prevalece también en este país), con la excepción de Colombia, (en este país se observan escasas diferencias entre el salario mínimo y el medio y gran debilidad de las organizaciones sindicales). Por otra parte, se concluye que los países con negociación normalmente descentralizada tienen estructuras sindicales extremadamente débiles cuando no abiertamente reprimidas<sup>15</sup>.

Es decir, la descentralización incrementa la desigualdad y se asocia con la debilidad sindical.

### **El desempleo...**

#### **¿cuestión coyuntural o estructural?**

El promedio del desempleo abierto en América Latina se ha elevado entre 1990 y 1999 del 5.8% al 8.7 %<sup>16</sup>, acentuándose la tendencia negativa que se registra en el mercado laboral desde mediados de la década. Este recrudecimiento del desempleo en el conjunto de la región se produjo a pesar de que en 1999 la tasa de participación global disminuyó –interrumpiendo su tendencia ascendente de largo plazo– de 58.7% a 57.9%, siguiendo, sobre todo, la evolución de Brasil y México, lo que evitó –especialmente en el primer país– que

se llegara a porcentajes aun más elevados de desocupación<sup>17</sup>.

Nuevamente contrario a los argumentos establecidos por la ortodoxia que “recomienda” el curso de las políticas en América Latina, el desempleo ya no es simplemente coyuntural mientras se reacomoden las estructuras productivas y los comportamientos del mercado de trabajo, sino por el contrario, se ha vuelto una cuestión estructural que determina no solo la evolución del mercado de empleo remunerado sino las condiciones de vida de la población.

### **Precarización laboral**

El análisis realizado hasta el momento da cuenta que el rasgo central del mercado de trabajo en América Latina es su heterogeneidad, caracterizada por la segmentación, marginalidad, informalidad, precarización y exclusión de numerosos grupos de trabajadores/as.

En primer lugar, la segmentación que presenta el mercado de trabajo puede ser clasificada como segmentación vertical y horizontal. La primera supone que en todas las ramas y tamaños de empresas se encuentran trabajadores/as con diversos niveles de protección y estabilidad, en tanto que la segmentación horizontal entiende que sólo en los sectores más vulnerables económicamente se encuentran trabajadores/as desprotegidos, correspondiendo a determinado tipo de empresas, cierto tipo de empleos<sup>18</sup>.

15 Marshall, A. (1999) “Wage Determination Regimes and Pay Inequality: a comparative study of Latin American countries”, *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, No. 1, 1999, pág.32/3

16 La OIT estima que el promedio ponderado pasó de 5.7% al 9%; OIT (2000) “*Panorama Laboral 99*”, pág. 53, Cuadro 1-A.

17 CEPAL (2000) “*Panorama social de América Latina 1999 - 2000*”, pág. 96.

18 Las categorías de segmentación vertical y horizontal son de Rodgers, G. (comp) “*Urban Poverty and the Labour Market. Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*”, Introduction, IIEL, ILO, WEP, 1989.

---

Entre las “horizontales” pueden mencionarse las de marginalidad e informalidad, y entre las “verticales” pueden contarse las de empleo precario, grupos vulnerables de trabajadores/as, *casual work*, trabajo atípico. Esta proximidad conceptual permite explorar diversos puntos de contacto y enriquecer las perspectivas del “empleo precario”.

La conceptualización de Caire, uno de los primeros autores que ha encarado el tema es residual: es empleo precario aquel que no reúne las condiciones del empleo típico y generalmente está subprotegido. Una conceptualización algo más antigua de “empleo precario” surge más explícitamente opuesta a las perspectivas “neodualistas” de la pobreza, la dicotomía moderno-tradicional o formal e informal.

En esta línea, el denominado “*casual work*”, comprende cuatro categorías:

- i) el trabajo asalariado de plazo determinado y corta duración,
- ii) el empleo asalariado oculto,
- iii) el empleo “dependiente”, que no se encuentra en una situación típica ni oculta de empleo asalariado, pero es dependiente de empresas más grandes, sea por razones de crédito, alquiler o renta de equipo o instalaciones, y
- iv) el empleo independiente “verdadero”, para diferenciarlo del que lo es sólo aparentemente, en razón que se trata de “asalariados ocultos”.

Con estas aproximaciones teóricas, busco destacar que no se debe confundir precariedad laboral con informalidad en el mercado de trabajo. Así, diversos estudios muestran que los trabajadores no registrados en las áreas urbanas se elevaron considerablemente en el curso de la década en casi todos los países a excepción de Colombia<sup>19</sup>.

Otra forma de medir la precarización es observar la protección de los trabajadores, de lo cual, la proporción de trabajadores que cotizan a la seguridad social es un indicador. Otro conjunto de países revela también una caída en la cobertura de la

---

19 OIT (1999) *Trabajo Decente y Protección para Todos*, Págs. 30 y en Infante, R. (Editor) “*La calidad del empleo*”, OIT, 199, lo que motivó observaciones en la XIV Reunión Regional de la OIT, Lima, agosto de 1999.

seguridad social (particularmente severa en el Perú). La tesis ortodoxa aquí sostiene que la reducción de las contribuciones patronales de la seguridad social induce un crecimiento del empleo en tanto estimula la formalización de los contratos laborales e incrementa el cumplimiento de la ley.

Para señalar el caso de Argentina, el más notable en reducción de contribuciones, se experimentó una reducción severa en el curso de 1995 hasta 1999, insumiendo un costo de más de 19.000 millones de dólares<sup>20</sup>. “Los resultados observados indican que el empleo formal en la industria declinó en un 5,6% en ese período. En el caso de las provincias más beneficiadas con una menor imposición al trabajo el empleo se redujo en un 1.2%”. El estudio concluye que “se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo”, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue indiferente a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios<sup>21</sup>. Es decir, se produjo un efecto perverso en materia de crecimiento y regularización del empleo, como respuesta a la reducción de contribuciones.

Los estudios de género realizan un aporte fundamental para el análisis de la precarización que es más grave entre las mujeres que entre los varones. De esta forma, la incorporación de la perspectiva de género ha visibilizado la relación existente entre el trabajo “productivo” remunerado y el trabajo doméstico “reproductivo” no remunerado, realizado fundamentalmente por mujeres. Por otro lado, también estructura la división dentro de los empleos remunerados, discriminando entre los trabajos mejor pagos, más calificados, relacionados fundamentalmente con los sectores más dinámicos, predominantemente masculinos y los trabajos peor remunerados, de baja calificación y

---

20 Argentina, MTSS: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (1999) “*Informe: Reducción de alícuotas de contribuciones patronales*”, Julio de 1999, Tabla 4.

21 Universidad Argentina de la Empresa (1999), “*Estudio de Coyuntura. Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo*”, No. 149, Buenos Aires, Agosto de 1999. P. 7/8. y 11.

Cuadro 2 - Evolución de la zona de vulnerabilidad laboral"  
Gran Buenos Aires - Composición porcentual

Población de 15 años y más	1995	1996	1997	1998	1999
PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ocupados	82.7	81.2	85.6	86.6	85.2
Plenos (a)	51.9	48.6	52.8	51.7	49.9
No plenos (b)	30.2	31.9	32.5	34.7	34.9
Sin datos (c)	0.6	0.7	0.3	0.2	0.4
Desocupados (d)	17.3	18.8	14.4	13.4	14.8
Vulnerables (b+d)	47.5	50.7	46.9	48.1	49.7
<b>% Mujeres por categoría</b>					
PEA	39,4	39,6	39,4	40,5	41,6
Ocupados	38,1	38,0	38,0	39,4	40,7
Plenos (a)	31,8	32,3	33,1	34,1	35,0
No plenos (b)	48,6	46,8	45,9	47,1	48,8
Sin datos (c)	55,3	36,9	39,7	50,7	38,7
Desocupados (d)	45,5	46,2	47,4	47,6	46,7
Vulnerables (b+d)	47,5	46,6	46,4	47,2	48,2

Fuente: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), sobre la base de procesamientos especiales de las Bases Usuaris de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

productividad, relacionados con los servicios personales, ocupaciones "típicamente" femeninas<sup>22</sup>.

Asimismo, y debido a que los indicadores que están habitualmente disponibles para el análisis del mercado de trabajo no resultan suficientes para identificar a los empleos "plenos" y "no plenos" —y que captarían mejor los orígenes más estructurales de la des-utilización de la fuerza de trabajo—, por estas categorías se entienden aquellas figuras labo-

rales cuyas características las alejan de la "norma" que la sociedad atribuye a la relación de empleo.

Se trata precisamente de avanzar un paso más y captar la denominada "zona de vulnerabilidad laboral" que estaría definida por un máximo, el empleo pleno, y un mínimo, la desocupación abierta. Este concepto se extrae de Castel (1997), que describe la existencia de una fuerte correlación entre el lugar que las personas ocupan en la división del trabajo y su participación en las "redes de sociabilidad" y los sistemas de protección social que cubren a los individuos enfrentados a los imprevistos de la existencia. Conforme estas posiciones, pueden identificarse distintas "zonas" de cohesión social. Así, Castel señala que la asociación trabajo estable-inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración. De forma inversa, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para producir la exclusión, o mejor dicho, lo que él llama desafiación. En

<sup>22</sup>En esta dirección, frecuentemente se señala que las mujeres actúan como trabajadoras secundarias asociado con la noción de "ejército de reserva". Sin embargo, el hecho de que las mujeres actúen como un ejército de reserva de trabajadoras disponibles y flexibles fue criticado en dos aspectos. Por un lado, el hecho que los salarios de las mujeres fueran relativamente menores que los de los hombres actúan en contra de cualquier tendencia a expulsar mano de obra femenina. En segundo término, la existencia de una severa fragmentación entre los trabajos que realizan mujeres y hombres inhibe la sustitución de mano de obra femenina por mano de obra masculina, Siltanen, J. (1994) *Locating Gender: Occupational segregation, wages and domestic responsibilities*. Londres: UCL Press.



---

consecuencia, la vulnerabilidad social se presenta como una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad. La relación de trabajo es el elemento que cruza todas las zonas de cohesión social y cuya metamorfosis repercute como onda expansiva en todas ellas.

Para poder visibilizar mejor esta zona de vulnerabilidad, un ejercicio realizado en base al caso argentino, permite definir las siguientes categorías<sup>23</sup>:

- Empleos “plenos”: i) Asalariados/as con descuento jubilatorio (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente); ii) Trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas calificadas o profesionales (ocupados de tiempo pleno, subocupados no demandantes, sobreocupados y quienes no trabajaron circunstancialmente); iii) Patrones que no están buscando activamente otra ocupación.
- Empleos “no plenos”: i) Asalariados/as que no gozan de beneficios sociales (sin importar la intensidad de la jornada de ocupación) y los asalariados que, aún teniendo beneficios sociales, participan como subocupados demandantes; ii) Trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas semi o no calificadas (sin importar la intensidad de la ocupación) y los trabajadores/as por cuenta propia que desarrollan tareas profesionales o calificadas, pero que son subocupados demandantes; iii) Ocupados/as en el servicio doméstico; iv) Trabajadores/as sin salario; v) Patrones o empleadores, en caso de manifestarse como subocupados demandantes.

Aplicando este esquema metodológico al caso del aglomerado Gran Buenos Aires (que represen-

ta más de la mitad de la población urbana del país) puede verse que el 50% de la población económicamente activa se encontraba en esta zona de vulnerabilidad laboral en octubre de 1999, 15% estaba totalmente desocupado y 35% se ubicaba en alguna de las categorías definidas como no plenas.

La magnitud de esta zona de vulnerabilidad se ha mantenido estable en los últimos cinco años (ver cuadro 2), aún cuando desde 1996, la desocupación abierta había revertido su tendencia ascendente. De esta forma, lo que se observa es que más que trasladarse desde la zona de vulnerabilidad hacia la de empleo pleno, las personas que alguna vez manifestaron situaciones de empleo no pleno, parecen movilizarse entre éstas y el desempleo absoluto. De hecho, las ocupaciones no plenas han crecido ininterrumpidamente desde 1995, como porcentaje de la PEA, pasando del 30% en 1995 al 35% en 1999.

Dos rasgos importantes de ésta área de empleos no plenos, relevantes desde el punto de vista que nos interesa, merecen señalarse. Por un lado, si bien la proporción de empleos no plenos es similar entre varones y mujeres asalariados (alrededor del 37% en ambos casos), la proporción de no plenitud es mucho mayor entre las mujeres cuenta propia (49%), que entre los varones de la misma categoría (32%). Por otro lado, este hecho sumado a la propia definición metodológica que incluye a toda la ocupación en el servicio doméstico –casi exclusivamente femenina– dentro del espacio de empleos no plenos, implica que el impacto de la no plenitud sea mayor entre las mujeres que entre los hombres. Mientras el 49% del total de las mujeres ocupadas lo están en empleos no plenos, “sólo” el 35% de los varones ocupados se encuentran en la misma situación. Esto significa que la situación imperante en el mercado de empleo remunerado en el Gran Buenos Aires en Argentina excluye a gran parte de las personas de la posibilidad de gozar de empleos plenos. Esto a su vez significa dificultades en términos de inserción social, en un sentido más amplio. Por un lado, la vulnerabilidad laboral significa la pérdida de seguridad socioeconómica en la medida que no se comprueba alguna o varias de las dimensiones que definen la seguridad laboral. Por otro lado, la situación de vulnerabilidad presenta una dinámi-

---

23 Esta aproximación se realiza en base a datos de las Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Una descripción detallada de esta metodología puede consultarse en Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (1999) *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila des. y en Rodríguez Enríquez, C. (2001) *Eramos tan plenos: Indicadores de vulnerabilidad laboral por sexo*. Ponencia presentada en el 5º Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, Agosto de 2001.

---

ca de retroalimentación permanente y este espacio permanece extendido aún cuando se reducen los índices de desocupación, porque los empleos no plenos presentan una tendencia creciente. Esto es, quienes “caen” en esta zona, difícilmente pueden salir de ella. Si a ello le agregamos la perspectiva de género, el análisis cobra mayor precisión analítica, en tanto permite identificar las particularidades que esta problemática tiene para los hombres y para las mujeres. Esto da cuenta nuevamente de la no neutralidad de las políticas económicas en términos de género.

### Flexibilidad laboral

Otro de los fenómenos que no resulta neutral, tanto en términos económicos como de género es el concepto de flexibilidad laboral. Así, Standing (1986) señala que el término “flexibilidad” es un eufemismo e implica que si el trabajo y el mercado de trabajo se tornan más flexibles esto será económica y socialmente deseable. ¿Quién puede estar contra la flexibilidad?. Los antónimos usados en los debates analíticos y políticos son “inflexibilidad” y “rigidez”, ambos de connotaciones peyorativas<sup>24</sup>. Sea como capacidad y velocidad de adaptación, sea como respuesta a las presiones, la flexibilidad tiene diferentes connotaciones para trabajadores y empleadores y no es neutral bajo ningún aspecto.

Formas de flexibilidad que los trabajadores y los sindicatos verían con simpatía serían aquellas que les otorgan mayor autonomía, más control sobre el proceso y el tiempo de trabajo, facilitando oportunidades seguras y estables de ajustar el tiempo de trabajo, opciones para desarrollar patrones flexibles de actividad a lo largo del ciclo vital, oportunidades para combinar múltiples *status* laborales y desarrollar competencias, mayor posibilidad del uso del tiempo libre, entre otros.

Para los empleadores, las formas aceptables de flexibilidad incluyen el poder de trasladar de lugar de trabajo a los empleados, hacer intercambiables trabajadores y puestos de trabajo, usar formas flexibles de remuneración y tener trabajadores que no impliquen costos fijos elevados<sup>25</sup>.

---

24 24 Standing, G. (1986) *Labour flexibility: Towards a research agenda*, WEP, ILO, Ginebra, pág. 1.

La flexibilidad, entendida como desregulación del mercado o reducción de la protección, según sostienen los empleadores y los organismos internacionales de crédito, es una “necesidad” del sistema productivo para incrementar su productividad y competitividad, en el contexto de crecientes exigencias, ajustando por precio (salario directo e indirecto a la baja), lo que se dificulta por rigideces en las regulaciones o en las expectativas de los trabajadores que no las ajustan a las señales del mercado. Esto habría provocado altas tasas de desempleo en todos los países, especialmente en la Unión Europea y también en América Latina. Un indicador significativo desde el que refuta lo anterior es el avance de la flexibilización en el empleo a partir del incremento de los contratos por tiempo determinado, por lo general menos protegidos y más inseguros. La incidencia del trabajo asalariado no permanente en las áreas urbanas también se ha acrecentado fuertemente y se ha elevado considerablemente la proporción de asalariados no permanentes en los países de América Latina.

En síntesis, la flexibilidad se ha extendido en diversos aspectos:

- a) la flexibilidad en el mercado de trabajo, en razón que las altas tasas de desempleo, han disminuido las posibilidades de empleo estable y los trabajadores disponibles cuando las oportunidades de empleo aparecen,
- b) la flexibilidad en el empleo, que ha incrementado la inseguridad de los trabajadores, ya que los empleadores pueden despedir sin mayores dificultades ni costos elevados,
- c) la flexibilidad en el puesto de trabajo, en tanto se han vuelto frecuentes las prácticas y permisivas las regulaciones que permiten rotar a los trabajadores a través de la polivalencia
- d) la flexibilidad en la remuneración, en tanto los ingresos son inestables y frecuentemente de-

---

25 En las palabras recientes de Stanley Fischer, del FMI señalando que es imprescindible la flexibilidad laboral, lo que significa flexibilidad de los salarios a la baja en períodos recesivos, incluso salarios mínimos que reputaba elevados, facilidad para el despido y facilidad para la contratación, Intervención de Stanley Fischer por teleconferencia en la XIV Reunión Regional Americana de la OIT (Lima, 24 de agosto de 1999).

---

masiado bajos, contingentes y no garantizados  
e) la flexibilidad en el trabajo, en cuanto el medio ambiente de trabajo está desregulado, contaminado o es riesgoso, lo que hace incierta su continuidad.

En palabras de Standing: "En último término, flexibilidad laboral es sobre el control... el gran cambio de los últimos años 70 y comienzos de los 80 fue el cambio *de lugar del miedo*... concesiones fueron efectuadas por los trabajadores... el desempleo ha sido instrumental en la prosecución de la flexibilidad, la redistribución del poder económico y el control, y la renovada inseguridad que ha facilitado la reorganización del mercado de trabajo"<sup>26</sup>.

Resulta interesante que los organismos internacionales hayan puesto mayor énfasis en la flexibilidad de las remuneraciones. En este aspecto, la recomendación del Banco Mundial cuando se refiere a esta flexibilidad es obviamente a la baja. Entre las instituciones impugnadas se encuentra en primer lugar el salario mínimo.

La evidencia en los países industrializados indica que los países con salarios mínimos relativamente altos tienen menos desigualdades de ingresos y menor incidencia de bajos ingresos, disminuye las diferencias de ingresos entre distintos grupos demográficos de trabajadores/as y la pobreza de las familias trabajadoras<sup>27</sup>.

La evidencia en América Latina indica que el salario mínimo puede constituir un instrumento para mejorar los ingresos de los pobres, hasta llegar a un nivel cercano a dos tercios del salario pagado por las microempresas. Ello, porque permite subir los salarios sin que dicho efecto sea compensado por pérdidas de cobertura, aumentos de informalidad o del desempleo. El mismo trabajo concluye que si el salario mínimo se fija en niveles superiores a dicho límite, podría significar un costo laboral alto para las empresas medianas y grandes lo que en definitiva redundaría en reducciones de la cobertura y en aumentos de informalidad de los asalariados, pero a pesar de ello, el desempleo podría disminuir<sup>28</sup>. Cabe recordar que si

bien el salario mínimo en la región creció en la presente década, "en promedio para los diez países *de salario mínimo bajo*, su nivel es significativamente inferior al de inicios de los 80" (por ejemplo, en Brasil, 67.1%)<sup>29</sup>.

En síntesis, las organizaciones de trabajadores y las visiones heterodoxas o no neoclásicas han considerado, con mayor o menor énfasis, que todas las formas de flexibilidad impuestas a lo largo de las últimas décadas han determinado el incremento del empleo precario, en sus connotaciones de fugacidad, inestabilidad, inseguridad y desprotección. Por el contrario, las perspectivas de la ortodoxia han sostenido que en tanto la flexibilización ha sido insuficiente, se ha incrementado el empleo en el sector informal, precario por definición, ya que las rígidas regulaciones que aún persisten contribuyen decisivamente a segmentar el mercado de trabajo y estimulan la "desregulación de hecho".

Un caso paradigmático a destacar es la reforma laboral en Argentina, que abundó en eufemismos en esta dirección. De este modo, la acción comunicativa del gobierno anunció la necesidad de "desregular" el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr mejores rendimientos. En los hechos, no solo que no se desregularon las relaciones laborales, sino por el contrario se reguló en extremo -a la baja obviamente- habiéndose flexibilizado la contratación laboral. Similares lógicas de acción comunicativa se utilizaron en la reforma del sistema de políticas sociales (por caso "desregulación" de las obras sociales).

En los términos de CEPAL: "el aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo... ha acentuado la precariedad e inestabilidad de los empleos, unidas a una disminución del acceso a la seguridad social..."<sup>30</sup>.

El efecto principal de estas políticas de flexibilización fue la severa restricción de la tradicional red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales. Tal como fue analizado, resulta posible identificar un sentido general a los cambios en

---

26 Standing, G. (1999) *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, ILO, págs. 81-82.

27 OCDE (1998) *Employment Outlook*,.

28 OIT *Informa, Panorama Laboral '97*, No. 4, pág. 44, Lima, 1998

29 Ídem, p. 42.

30 CEPAL (2000) *Panorama Social de América Latina: 1999 - 2000*, pág. 50.



---

el mundo del trabajo en América Latina, pero las particularidades de cada país se encuentran condicionadas por estructuras institucionales y dinámicas vigentes que inciden en las transformaciones ocurridas en la última década.

Sin embargo, los procesos se presentan de manera similar, y se identifican con la lógica institucional de la mayoría de los países. Ya se trate de sistemas organizados bajo el esquema de seguro social o de seguridad social, presentaban similares supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico y social. Sintéticamente se puede mencionar<sup>31</sup>:

- i) el eje fundamental de cada sistema se sustentaba en la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales “riesgos” y “contingencias” de las personas (enfermedad, vejez, invalidez, muerte),
- ii) la pobreza se consideraba como el resultado de la interrupción o pérdida del ingreso por el trabajo, o de la insuficiencia del ingreso ganado con respecto al tamaño de la familia. Los instrumentos de sostenimiento de los ingresos sólo se dirigen a los desocupados y, en el caso de los ocupados, se limitan a las asignaciones familiares, o sea, a los grupos dependientes que supuestamente no participan del mercado laboral.
- iii) la sociedad se presentaba conformada fundamentalmente por hogares nucleares o monoparentales, dejando de lado otro tipo de formas de organización social. Esto acarrea dos consecuencias: a) la familia (identificada con el hogar) se toma como la unidad de medida para la distribución de los beneficios sociales, b) la población se divide entre los que se consideran sostén familiar (el titular de los beneficios sociales) y los dependientes,
- iv) la política activa de sostenimiento de la demanda efectiva (en sentido keynesiano), se interpretaba como la garantía de una economía funcionando en un nivel cercano al pleno empleo. Por lo tanto, los beneficios del desem-

- v) pleno empleo significaba que la “norma”, la relación laboral “típica”, era el trabajo regular, por tiempo completo, en edad activa y con muy pocos cambios de puestos y de actividad.

Bajo estos supuestos, las redes de protección o seguridad social dependen fundamentalmente de la *red de seguridad laboral y social*, la cual se constituye mediante un complejo institucional que abarcaba todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo. Sintéticamente<sup>32</sup>:

- i) seguridad en el *mercado de trabajo*, mediante políticas públicas de sostenimiento de la demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público;
- ii) seguridad en el *ingreso del trabajo*, mediante políticas de salario mínimo, legislación del tipo “igual remuneración por igual tarea” y esquemas de seguro social;
- iii) seguridad en el *puesto de trabajo*, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias;
- iv) seguridad en las *condiciones de trabajo*, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permite la acción judicial para reparar el daño sufrido;
- v) seguridad en la *representación de los intereses del trabajo*, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad.

---

31 Lo Vuolo, R. Barbeito, A. Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999) *La pobreza de la política contra la pobreza*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.

---

32 Sigo aquí el criterio ordenador expuesto en Standing, G. (1992) “The Need for a New Social Consensus” en *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*. Edited by Van Parijs, P. London, New York: Verso, págs. 47-48.

---

Precisamente esta red de seguridad laboral es la que más se ha visto afectada por los cambios verificados en los noventa, a partir de la posibilidad técnica de incrementar la discontinuidad en el proceso de trabajo, facilitando la rotación de personal y la incorporación de la figura del empleado "polivalente", la creciente participación del trabajo por tiempo parcial, así como de jornadas extenuantes y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, como también un incremento considerable en la participación de jóvenes y ancianos.

### **Del empleo asalariado a los programas sociales focalizados**

El análisis efectuado y las evidencias empíricas dan cuenta de la necesidad de analizar los cambios en el mundo del trabajo vinculados directamente con las políticas sociales. Entre éstas, las laborales entendidas en sentido amplio (incluidas las de seguridad social) ocupan un lugar decisivo. Precisamente el hecho que el mercado de trabajo se caracterice por la precariedad e inestabilidad, cuando no la exclusión, ha determinado la variabilidad de los ingresos de las familias y que una proporción creciente de familias se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza, o que sin caer en ella adquieren una sensación de inseguridad socioeconómica.

De todas formas, vale apreciar, para evaluar las políticas laborales en el marco del conjunto de las sociales, el predominio generalizado de las políticas neoliberales en prácticamente toda la región, impulsadas por los organismos de Bretton Woods y sometiendo a los gobiernos a inusitadas presiones tendientes a desmontar todo el sistema de protección social. A continuación analizo cada una de las políticas impulsadas en esta dirección.

#### **Las reformas a los regímenes previsionales**

Junto con las mencionadas "recomendaciones" se acompañó un conjunto de propuestas para reformar los sistemas de Seguridad Social. Entre los países pioneros en la implementación de los mismos se encuentra Chile en los '80 y (durante la dictadura de Pinochet) y en los '90 lo hacen los

demás países de la región. En la mayoría de los casos se pueden identificar el mismo tipo de propuestas, con variaciones en función de las coaliciones gobernantes que las llevaron a cabo.

Las primeras en implementarse fueron las reformas previsionales en ocho países de América Latina, que implicaron la sustitución de los sistemas públicos por sistemas de ahorros capitalizados individualmente, cedidos a la administración privada con garantías estatales y que reemplazaron totalmente al sistema o son complementarios de otros pilares públicos de reparto.

Las reformas en los sistemas previsionales se pueden clasificar en dos tipos<sup>33</sup>:

- i) Reformas no estructurales: mantienen el sistema público pero lo transforman con diversos objetivos como el de extender la cobertura poblacional, normalizar las condiciones de adquisición de derechos entre diversos grupos cubiertos, eliminar/reducir el déficit y hacerlo más viable financieramente dentro de un período, mejorar su eficiencia y proveer pensiones más adecuadas. El objetivo final de estas reformas es mantener el sistema público y único, mejorándolo en vez de eliminarlo y hacerlo competir con otro sistema diferente. Este tipo de reformas fueron aplicadas en Cuba y en Costa Rica.
- ii) Reformas estructurales: estas reformas fueron aplicadas en 8 países de la región: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú<sup>34</sup>. Las mismas se clasifican a su vez, en tres tipos de regímenes: *susti-*

---

33 Esta clasificación corresponde a Mesa Lago, C (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL: Serie Políticas Sociales N° 36.

34 La OIT en una evaluación de las reformas señala que en todos los casos se realizaron en el marco de procesos políticos definidos y que no fueron producto de un minucioso proceso científico. De hecho fueron necesarias una serie de modificaciones posteriores a la entrada en vigencia de las reformas para suplir y/o salvar errores. Entre otros problemas de los nuevos regímenes identifican: -coexistencia de múltiples regímenes con privilegios y baja cobertura de los grupos más pobres, -descenso en la relación de contribuyentes/beneficiarios; -evasión en el pago de las contribuciones, -bajos retornos inversiones; -débil relación entre las contribuciones y los beneficios, -excesivos costos administrativos y baja eficiencia, -sistemas financieros procíclicos y con cargas sociales sobre la nómina que afectan

---

*tutivo*: cancelan el sistema público a partir de la prohibición de nuevas afiliaciones y lo reemplazan por un sistema nuevo de capitalización plena e individual. Es el caso de Chile que reformó el sistema en 1981, Bolivia y México en 1997 y El Salvador 1998; *mixto*: si bien no cierra el sistema público, lo reforma integrándolo como componente básico solidario con un nuevo componente de capitalización individual. Es el caso de Argentina en 1994 y Uruguay en 1996; y *paralelo*: reforma parcial o totalmente el sistema público terminando con su monopolio, y crea un nuevo sistema de capitalización que compite con el público. Es el caso de Perú en 1993 y Colombia con la reforma de 1994.

En el sistema de reparto, el título de derecho reside en el trabajo realizado en el mercado de trabajo remunerado y, por ende, la medida de la prestación debe relacionarse con un poder de demanda socialmente básico. En el sistema de capitalización el derecho a la prestación es una retribución al ahorro privado de cada individuo y la medida de dicha prestación debe vincularse con los aportes realizados. En éste último caso el carácter público de la institución sólo se relaciona con la necesidad de regular el mercado laboral para garantizar la constitución de fondos de ahorros.

También existen claras diferencias entre reparto y capitalización desde la perspectiva de género. En primer lugar, las brechas de género en términos de cobertura y beneficios efectivamente percibidos, podrían ampliarse en los nuevos sistemas de pensiones, debido a las condiciones para el acceso al sistema y a la introducción de parámetros específicos de género para el cálculo de las prestaciones. Estas brechas se originan por las diferencias de participación en el mercado de trabajo para hombres y mujeres, y en las diferencias de los

---

la competitividad de las empresas. En las recomendaciones señalan la necesidad de vincular sistemas previsionales con las necesidades del trabajador/a y de este con su familia; las diferentes situaciones de la mujer en la vida profesional y la necesidad de suplir la "laguna de cobertura" que resultan de la dependencia sin matrimonio o cuando este se disuelve. OIT (1998) *La integración económica, el derecho del trabajo y la seguridad social en las Américas*. Seminario de Viña del Mar, Chile, 14/15 Abril 1998.,

beneficios y condiciones de elegibilidad de las pensiones<sup>35</sup>. Esto significa que en el caso que no existiesen discriminaciones de género en los mercados de trabajo, y hombres y mujeres estuviesen en condiciones de acumular los mismos fondos de pensión a través de sus años de trabajo, el hombre obtendría una mayor pensión debido al factor de anualidad utilizado en el cálculo de los beneficios. La brecha de género se atenúa en los sistemas que utilizan tablas "unisex".

La cotización del empleador es otra de las características de los nuevos sistemas. En un extremo se encuentran Chile, Bolivia y Perú que directamente eliminaron la contribución por parte del empleador. En el caso de El Salvador y México no sufrió modificaciones y en Uruguay y Argentina (por normas posteriores) se redujeron, mientras en Colombia se incrementó. A su vez, la cotización o aporte del asegurado se redujo en el caso de Chile pero únicamente para el sistema de CPI; en México se mantuvo igual y en el resto de los países se aumentó. En los hechos, la reducción de la cotización del empleador redundó en un aumento de la cotización de los afiliados –salvo el caso chileno que aumentó el subsidio fiscal–, y en México el mantenimiento de los mismos porcentajes en las cotizaciones impuso un incremento en el aporte estatal al sistema<sup>36</sup>.

La "dinamización del mercado de capitales" es otro de los eufemismos que se utilizaron para legitimar las reformas. La experiencia, en aquellos casos en los cuales es posible realizar una evaluación, no avala esta expectativa, siendo Chile el caso más paradigmático<sup>37</sup>. El incremento del ahorro

---

35 Las brechas de género en el sistema de reparto, surgen de las diferencias salariales y el número de años de participación laboral (sin tener en cuenta la esperanza de vida diferenciada). En el sistema de capitalización las brechas de género se producen por la cantidad de ahorros acumulados que se relacionan directamente con los ingresos durante la vida activa (se traduce en el monto del aporte) y por las tablas actuariales para el cálculo de las pensiones en el momento de retiro, que no tienen en cuenta que, a mayor longevidad menor tasa de retorno; Birgin, H y Pautassi, L. (2001) ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina. Ponencia presentada en el Seminario Mujer en el Trabajo: un reto para el desarrollo. CEPAL-BID, Santiago de Chile, marzo 2001.

36 Mesa Lago (2000) op. cit.,



---

nacional de largo plazo también ha sido esgrimido como argumento para fundar las reformas previsionales. Los capitales acumulados por los trabajadores en sus cuentas deben ser contrapuestos con el costo fiscal de la transición. La deuda previsual implícita de algunos países de América Latina alcanza valores altamente significativos.

Los “incentivos para la formalización de las relaciones laborales”, otro de los argumentos sustentados, señalan que la vinculación entre los aportes efectivamente realizados y el monto de la jubilación generarían los incentivos y estimularía el ahorro individual disminuyendo la evasión. Esto no ha sucedido en ninguno de los países, como tampoco el incremento de la cobertura. Por el contrario, la opción voluntaria de afiliación establecida en el sistema chileno para los autónomos llevó a que sólo el 4% de ellos se encuentre cubierto; en el argentino se ha observado una consistente reducción del grado de cobertura del sistema previsual, tanto respecto de autónomos como de asalariados.

Claramente se impuso un “nuevo paradigma previsual”, que impacta de manera diferenciada en hombres y mujeres y que expresa las nuevas dificultades que estas reformas generan, incrementando los problemas anteriores de financiamiento y organización. En otros términos, ninguno de los objetivos –falsos o genuinos– ha sido logrado con las reformas previsionales y, en general, se registran efectos perversos.

### Las reformas en los sistemas de salud

Otro de los paquetes de reformas es el de los sistemas de salud. En general no presentan las mismas “uniformidades” que la de los regímenes previsionales, pero han sido implementadas o se en-

cuentran en discusión en la actualidad.

En la mayoría de los países se han implementado políticas de descentralización y desconcentración de servicios, al tiempo que la cuestión del financiamiento de los sistemas se ha puesto en el centro del debate. En un estudio comparativo sobre la reforma en salud entre cuatro países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Chile y Costa Rica) se avanza en la consideración de estos como potenciales cuasimercados de salud, definiéndolos como sistemas particulares de relaciones de intercambio económico, basadas en un marco regulatorio y dotados de un sistema de incentivos, con implicancias respecto de la morfología del sector social en el cual se desarrollan y que suponen relaciones que tienen una relativa permanencia en el tiempo, como aquellas que se establecen en los contratos de gestión<sup>38</sup>.

Otro conjunto de medidas se refiere a la atención pública de la salud, en tanto la tendencia en todos los países es sustituir el denominado subsidio a la oferta (por ejemplo, presupuesto para los hospitales) por un subsidio a la demanda. Esto significa que se arancela la prestación del sector público a quienes tienen capacidad de pago, mientras que quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados “pobres de toda pobreza” para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del “carnet de pobre” o selección por *means-tested benefit* (test de recursos). Si algo caracterizaba al sistema público de salud era el financiamiento casi exclusivo por parte del Estado; a partir de las reformas implementadas se traslada el costo de la atención directamente al ciudadano.

### La reforma educativa y los programas sociales

En materia de educación se han producido cambios importantes, coherentes con el conjunto de medidas neoliberales implementadas. Así, mientras la deserción educativa crece en todos los países, se han implementado medidas de “incenti-

---

37 Lorenzetti, M. (1999) “Reformas de las pensiones en América Latina: genuinos y falsos objetivos”, en: *Contribuciones*, 4/1999, CIEDLA/Adenauer Stiftung. Por su parte J. Gruber demuestra que el impacto de la reducción de contribuciones patronales en Chile no se tradujo en una mayor eficiencia sobre los indicadores del mercado de trabajo y la eliminación de la contribución patronal produjo una caída del ingreso del programa público y en consecuencia incrementó el costo fiscal y no fueron precisamente un móvil para generar ahorro nacional; *The incidence of payroll taxation: evidence from Chile*. Cambridge: National Bureau of Economics Research, Working Paper N° 5053. 1995

---

38 Sojo, A. (2000) *Reformas de Gestión en Salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*. Santiago, Chile CEPAL N° 39

---

vos” para lograr cierta retención en el sistema educativo, al tiempo que se ha privatizado en gran medida el sistema (por caso, el sistema chileno que subsidia por alumno/a) y al igual que en el sector salud, se han ensayado políticas de descentralización de los servicios educativos.

Un estudio comparativo de las políticas de descentralización educativa aplicadas en los países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua) señala que la evolución fue ambigua en todos los casos de traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones menores. Si se consideran los resultados y los gastos (o insumos) han experimentado resultados decrecientes, o se observa que eventuales indicadores de costo/coertura se han dado junto con una evolución negativa de indicadores de costo/calidad. En otros términos, las reformas no han sido acompañadas de mejoras tangibles en la productividad del gasto y mucho menos de aumento de la calidad o de la cobertura<sup>39</sup>.

Sin embargo, hay que admitir, aunque no es resultado de las reformas, la elevación del nivel educativo de la población y de la PEA. De acuerdo con datos de CEPAL, entre 1980 y 1990 el número de analfabetos absolutos se redujo de 44.3 millones a 42.5 millones y se alfabetizó a casi 70 millones de personas en la región. A pesar de ello las disparidades entre los países son muy grandes y las tasas de analfabetismo fluctúan entre 1.4% y 52%. Las cifras indican que la atención en educación preescolar ha aumentado, si bien la cobertura continúa siendo sumamente baja y se registra paridad en el acceso entre niños y niñas; sin embargo, la oferta se encuentra mayoritariamente dirigida a los sectores socioeconómicos medios y altos. En cuanto a la educación primaria, la tasa de

escolarización es prácticamente de 90% y para la secundaria fluctúan entre el 60% y 75%. Las mujeres en la mayoría de los países muestran un nivel de matrícula similar al de varones, e incluso la superan en 11 países de la región. Por último, la educación superior ha experimentado una importante expansión en las últimas décadas<sup>40</sup>.

Lo anterior es una clara expresión de la heterogeneidad del empleo que caracteriza a la región y que ha sido descrita a lo largo del trabajo: se ha elevado el nivel educativo de la población, el de la PEA, y, sin embargo, el desempleo abierto se mantiene en niveles elevados y se registran serias deficiencias en la calidad del empleo.

Un fenómeno interesante es el crecimiento desmesurado de “programas sociales” (de salud, de empleo y capacitación profesional, de educación, vivienda). El punto a destacar es que, desde las recomendaciones de los organismos internacionales y desde la acción comunicativa de los gobiernos, se los presenta como “las” acciones en materia de política social, confundiendo con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza.

Esta consideración respecto de los programas, y la necesidad de realizar acciones para los amplios sectores vulnerables (pobres, desempleados/as, desnutridos), ha llevado a que se realicen en forma ininterrumpida, cambiando en muchos casos, el nombre del programa y algunas cuestiones de forma, pero la lógica es la misma. Por caso, el programa de capacitación Chile Joven es prácticamente idéntico al Proyecto Joven de Argentina, y así sucesivamente<sup>41</sup>.

Los programas sociales no efectivizan derechos sociales –por ejemplo, el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud– sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos. Esto es, no hay “derecho a”, sino un “programa para”. Esta situación es un efecto directo de la utilización de políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista. De hecho, el tratamiento que se da a la pobreza se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes. A su vez, cada vez es mayor la dependencia del sistema de políticas sociales de las asignaciones presupuestarias que realice el Estado para su cumplimiento.

---

39 CEPAL *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL. 1998

40 CEPAL (1997) *Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años '90. Elementos de diagnóstico y propuestas*. Serie *Mujer y Desarrollo* N° 18, Santiago de Chile, CEPAL.

41 En éste punto resulta notoria la presencia de los *organismos internacionales* en la mayoría de los programas y se puede sugerir cierta “competencia” entre los mismos para ocuparse de un área determinada. La radicación de programas financiados con préstamos externos lleva a la preponderancia del paradigma de “focalización”, como también al privilegio del *método de evaluación de proyectos* como criterio selectivo de los programas sociales.

---

## Recetas para todo y trabajo para pocos...

Las políticas sociales por las que presionan los organismos internacionales de crédito, y que por lo general se han aplicado a rajatabla, profundizaron en lugar de atenuar las consecuencias sociales negativas de las políticas económicas de la misma inspiración. Las políticas laborales, al estimular la rotación espúrea no mejoraron el nivel de empleo, pero lograron hacerlo más precario y desprotegido, contribuyendo a incrementar la pobreza y desestabilizando los ingresos de los trabajadores/as. Por su parte, las políticas de seguridad social han reducido su cobertura, atienden en menor medida los riesgos del creciente número de pauperizados y ni siquiera cumplen los objetivos espurios que se esgrimen para justificarlas. La focalización de las políticas de salud y educación han contribuido a segmentar más profundamente su calidad. Todas ellas han agravado la discriminación contra la mujer y los grupos vulnerables.

Es difícil aceptar que estas han sido consecuencias no queridas por sus inspiradores, tal como permanentemente se señala por los responsables de las mismas. En otros términos, y en forma independiente de este “deslinde de responsabilidades” que realizan los gobernantes que han implementado estas reformas y la propia ortodoxia, queda claro que los indicadores macroeconómicos, como la estabilidad de precios y los márgenes de una supuesta economía competitiva, fueron privilegiados antes que la estabilidad de empleo.

La mayor inseguridad en el empleo aumentó la complejidad, la incertidumbre y la volatilidad en las oportunidades de vida de los ciudadanos/as. Esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organiza-

ción económica y no un resultado capaz de corregirse dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo. Una evidente contradicción es la siguiente: para conseguir algún puesto de empleo, las personas (principalmente los grupos de menores recursos) se ven obligados a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos. Por último, al tiempo que los puestos de empleo son cada vez más escasos, particularmente las ocupaciones plenas, se consolida una “ética del empleo” que lo reivindica como el medio idóneo de integración social y de distribución de los méritos individuales. Esos méritos se vinculan cada vez más al éxito económico, con lo cual discriminan contra los pobres que no sólo transmiten su condición de generación en generación, sino que ven congeladas sus posibilidades de movilidad social. En esta situación, los pobres quedan cada vez más expuestos a una estrategia de clientelismo político como los programas sociales focalizados.

Nuevamente el fracaso de estas políticas debería ampliar los márgenes del debate para poder ensayar medidas de corte redistributivo, en las cuales el empleo no sea el eje de la inserción social de los individuos. La falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo, a la exclusión social, no afectan en los hechos a los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Se trata entonces de pensar e implementar otro tipo de políticas públicas, las cuales a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado post-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a garantizar una mejor calidad de vida de los ciudadanos/as., Propuestas como la de un ingreso ciudadano incondicional o de la reducción de los tiempos de trabajo cobran especial importancia en este contexto<sup>42</sup>. Se trata entonces de menos recetas, mas puesto de trabajo y mejores oportunidades de vida.

---

42 La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995) y Lo Vuolo et al (1999).



---

# Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas: el caso del INNFA

Nathalia Novillo Rameix\*

La inquietud sobre los cambios de las políticas públicas en Ecuador surgió de una serie de expectativas generadas a raíz de mi experiencia laboral en una Organización Estatal, en cuyo interior era fácil constatar una problemática ligada a cambios en sus políticas de gestión, sobre todo en los períodos de transiciones gubernamentales durante los cuales se modificaban metodologías y modelos de atención. Adicionalmente, en otros períodos, se operaban transformaciones del marco institucional, es decir, de las reglas, normas y procedimientos, que no necesariamente se traducían en un cambio de políticas. Fue entonces la constatación empírica la que me llevó a plantearme la pregunta ¿por qué cambian las políticas públicas? No obstante, el interés mayor radicaba en establecer a qué nivel se produce el cambio de políticas y cómo éste se reproduce -o no- en las organizaciones que en última instancia son ejecutoras de las mismas.

Sin embargo, luego de analizar las posiciones académicas sobre el tema y de intentar encontrar la causalidad del fenómeno a investigar, detecté una problemática que, aunque no muy compleja, involucraba actores de la sociedad política, de la sociedad civil y del contexto internacional, en relaciones diversas. Estas relaciones influían sobre la toma de decisiones al momento de formularse una nueva política pública. Entonces, el por qué

de los cambios de dichas políticas debía comprenderse a la luz de qué elementos, fenómenos o problemas determinan que se tome una u otra decisión que desencadene en un cambio de políticas.

Las políticas relativas a la infancia, o a la niñez y adolescencia, fueron seleccionadas como estudio de caso, y son indicadores que reflejan fielmente los cambios de políticas recurrentes en el Ecuador.

El análisis toma como punto de partida la existencia de relaciones *mediatizadoras* para la formulación y negociación de las políticas; estas son fases de las políticas públicas que no deben considerarse como un momento cerrado, ni tampoco sólo limitarse al marco legal o al sistema de relaciones intergubernamentales que condicionan una política, sino más bien se debe concebir al proceso de políticas públicas como un dispositivo global<sup>1</sup>.

El enfoque clásico de formulación de políticas, el pluralista, señala que esta primera fase es responsabilidad y potestad de la autoridad pública, luego un conjunto de actores distintos implementan la política y posteriormente se realiza la evaluación, etc. En esta visión instrumental, la participación y demandas de la sociedad son recogidas como “insumos” que permiten a las instituciones o funcionarios públicos formular las políticas, establecer los objetivos y procedimientos organizacionales para su aplicación y, en el mejor de los casos, establecer mecanismos para su evaluación, determinación de impacto y retroalimentación<sup>2</sup>.

---

\* Antropóloga y candidata a Master en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Este artículo es un avance del trabajo de investigación en el que se basa mi tesis de maestría.

1 Novillo Nathalia, Hernández Virgilio, “Algunos apuntes para el diseño de políticas públicas para la niñez y adolescencia a nivel local”, documento preparado para DNI, marzo, 2000.

2 Ibid.

---

Según este enfoque, la formulación de una política se concreta en la elaboración de una agenda gubernamental o en la expedición de una ley, la misma que intenta sintetizar una determinada percepción de los sucesos que originaron la política, la definición de un problema, la agregación de intereses, la organización de las demandas, así como la representación y acceso de los grupos de interés ante las autoridades públicas.

Por otra parte, la negociación de las políticas públicas se entiende como el proceso de transformación de una propuesta en política pública, lo que incluye la actuación en las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales. Para el proceso de negociación es importante tomar en cuenta dos aspectos: el contexto y la forma de negociación<sup>3</sup>. El contexto no es más que el ámbito en el que los actores sociales e institucionales despliegan sus motivaciones, intereses y poder con el objetivo de consolidar la propuesta como política pública.

Es por eso necesario enfatizar de manera especial en el rol que juegan los grupos de interés en el fortalecimiento y consolidación de las relaciones de poder. La ideología es, sin duda, la base de las relaciones de poder. Esta puede considerarse como una estructura de creencias que atribuyen un significado a la acción; la comprensión de los componentes de esa estructura y sus relaciones de interacción han sido motivo de variados análisis.

El marxismo piensa la ideología como el ámbito de ideas y de representaciones mentales que se contrasta con el mundo material de la producción económica y de la acción práctica; Laclau<sup>4</sup> critica esa separación y señala que todos los objetos y prácticas son discursivos. A pesar de ello cabe anotar que la ideología no desaparece del enfoque del discurso y se utiliza para describir la tendencia que conduce al cierre total del discurso.

Desde otro punto de vista, Marsh y Stocker<sup>5</sup> cuestionan el método positivista del pluralismo. A su entender, éste le impide reconocer el papel que representan las ideas a la hora de dar forma a los

resultados de las políticas: “al concentrarse en el comportamiento observable, son incapaces de evaluar hasta qué punto la ideología puede determinar las acciones de aquellos que formulan las políticas”. Su argumento continúa recalcando que no comprender la ideología “les lleva a presuponer que la sociedad se apoya en un consenso respecto a los valores que, además, consideran políticamente neutral y fruto de intereses compartidos. Sin embargo el grado de consenso es, en sí mismo, cuestionable, e incluso donde existe, no es neutral sino que sirve a un determinado conjunto de intereses”<sup>6</sup>.

En contraposición a la visión pluralista, el neocorporatismo reconoce que el Estado legaliza el monopolio de representación de los grupos de interés y por eso debe explicarse precisamente esa representación, que -en opinión de Jessop- produce inestabilidad de los arreglos políticos. Este punto es de trascendental importancia para el presente estudio, ya que el corporatismo no alcanza a explicar cómo los intereses y motivaciones de los grupos se incorporan al proceso de la toma de decisiones.

Al respecto, el pensamiento de Anthony Giddens es un aporte importante a la línea de reflexión de esta investigación. En la crítica que este autor realiza a Parsons y sus seguidores, anota elementos interesantes sobre las relaciones de poder<sup>7</sup>. En primer lugar, recuerda que el poder implica un mayor reconocimiento formal del rol de los intereses en la acción social, es así que el poder penetra profundamente en las raíces de la vida social como lo hacen los valores o las normas. Giddens afirma que si todas las relaciones sociales implican elementos normativos, también todas las relaciones sociales contienen diferenciales de poder.

Según Giddens, no debe concebirse el interés con relación a la dicotomía tradicional entre individuo y sociedad, sino a las divisiones entre grupos dentro de la totalidad social; esto permite comprender la sociedad en sí misma como un sistema de poder basado en las divergencias de inte-

---

3 Ibid.

4 Marsh, David y Stocker Gerry, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Madrid, 1997, pp. 128.

5 Ibid., pp. 223-224.

---

6 Ibid.

7 Giddens, Anthony, *Política, Sociología y Teoría Social, Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Paidós, Barcelona, 1997.

reses bien parapetadas. Para Giddens, no conviene restar importancia al hecho que el poder no puede ser tratado adecuadamente si se lo considera como una cantidad fija, como tampoco es posible menospreciar la idea que el poder no está relacionado necesariamente con el conflicto.

El uso del poder comporta a menudo la lucha, que no es la conexión lógica entre uno y otra, sino la falta de coincidencia entre los intereses de los actores en las circunstancias de aplicación del poder. El concepto de interés entonces es metafórico, es decir, debe ser liberado de cualquier asociación con las necesidades humanas en un estado de naturaleza, o también de cualquier tipo de conexión única con las divisiones de clase de la sociedad<sup>8</sup>.

Al desarrollar la teoría de la estructuración, el citado autor afirma que el poder está relacionado con la actuación, con influir en las estructuras que configuran los contextos y definen el número de posibilidades de los otros; eso quiere decir que es necesaria una concepción relacional tanto de la estructura como de la actuación pues lo que para unos es actuación para otros es estructura. De este modo, atribuir actuaciones es atribuir poder sea causal o real.

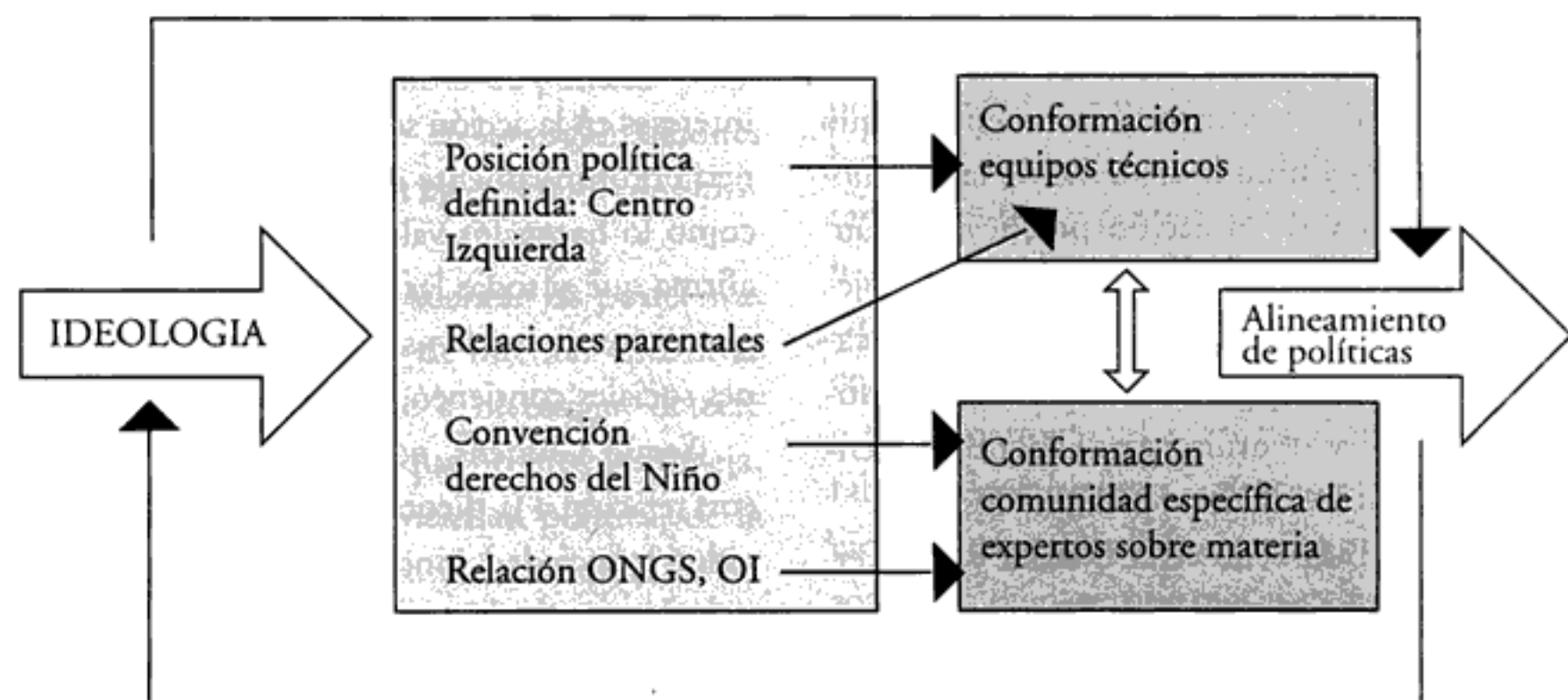
La línea de la reflexión de Giddens es interesante en la medida que destaca el rol de los intereses de los grupos dentro de la sociedad en la conformación de las relaciones de poder que son de doble vía y que están profundamente enraizadas como un componente cultural, junto a las normas, valores y tradiciones, es decir, que el poder también se aprende y por lo tanto socializa en el proceso normal de estructuración cultural.

De cara al estudio de caso en el Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA, aplicado a tres períodos de administración, todas las anteriores consideraciones teóricas se resumen empíricamente en los siguientes esquemas:

A pesar de que gráficamente los esquemas se parecen, se encuentran ciertas diferencias:

- En el primero, correspondiente a la administración de Carmen de Borja, dos grupos de interés mediatizan el alineamiento de políticas en el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA): el equipo técnico y una comunidad epistémica de expertos en infancia<sup>9</sup>. Los componentes de esos grupos son parte del INNFA, de ONGs nacionales e internacionales y de organismos internacionales.

Esquema 1

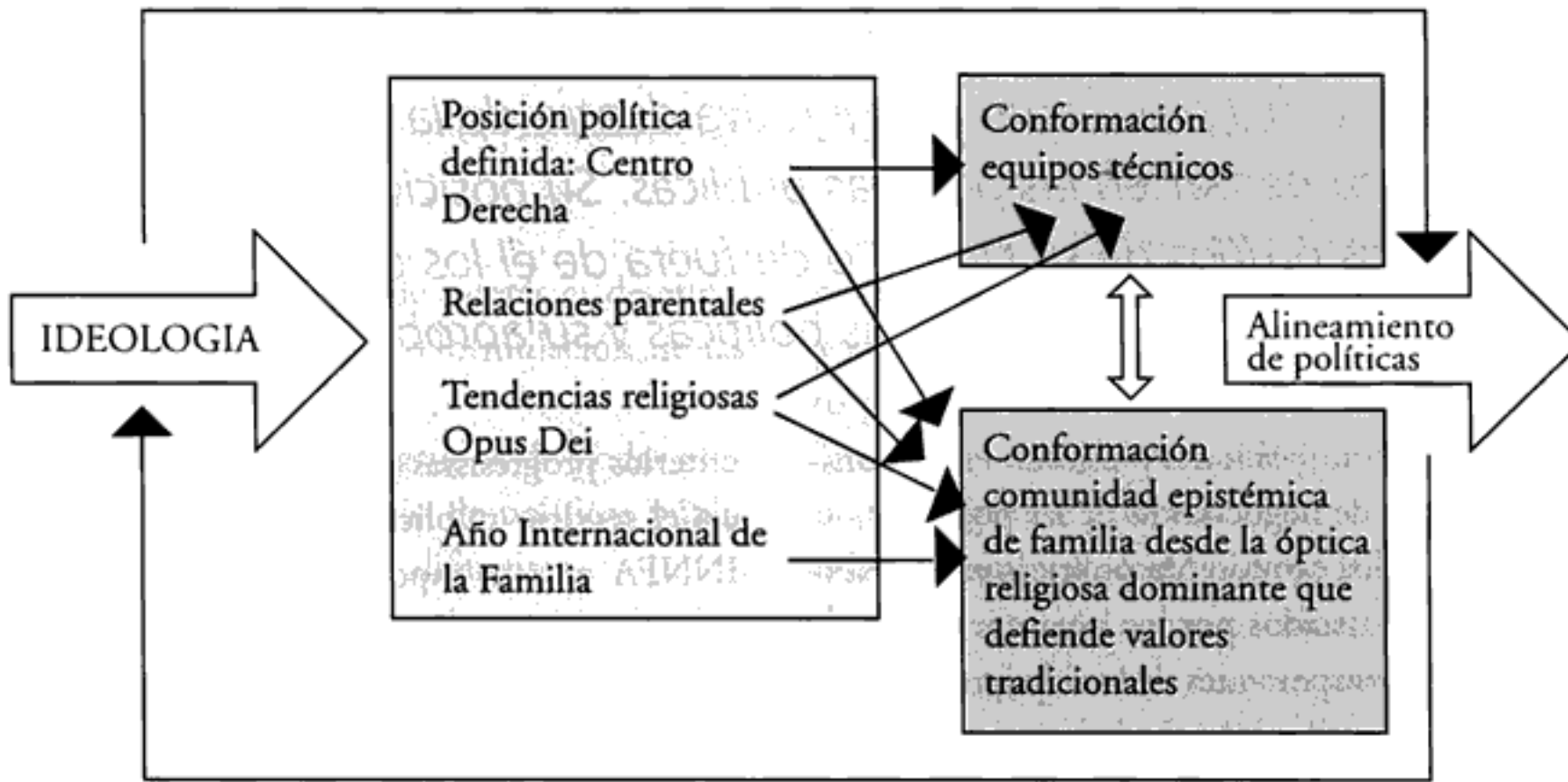


<sup>8</sup> *Ibíd.*

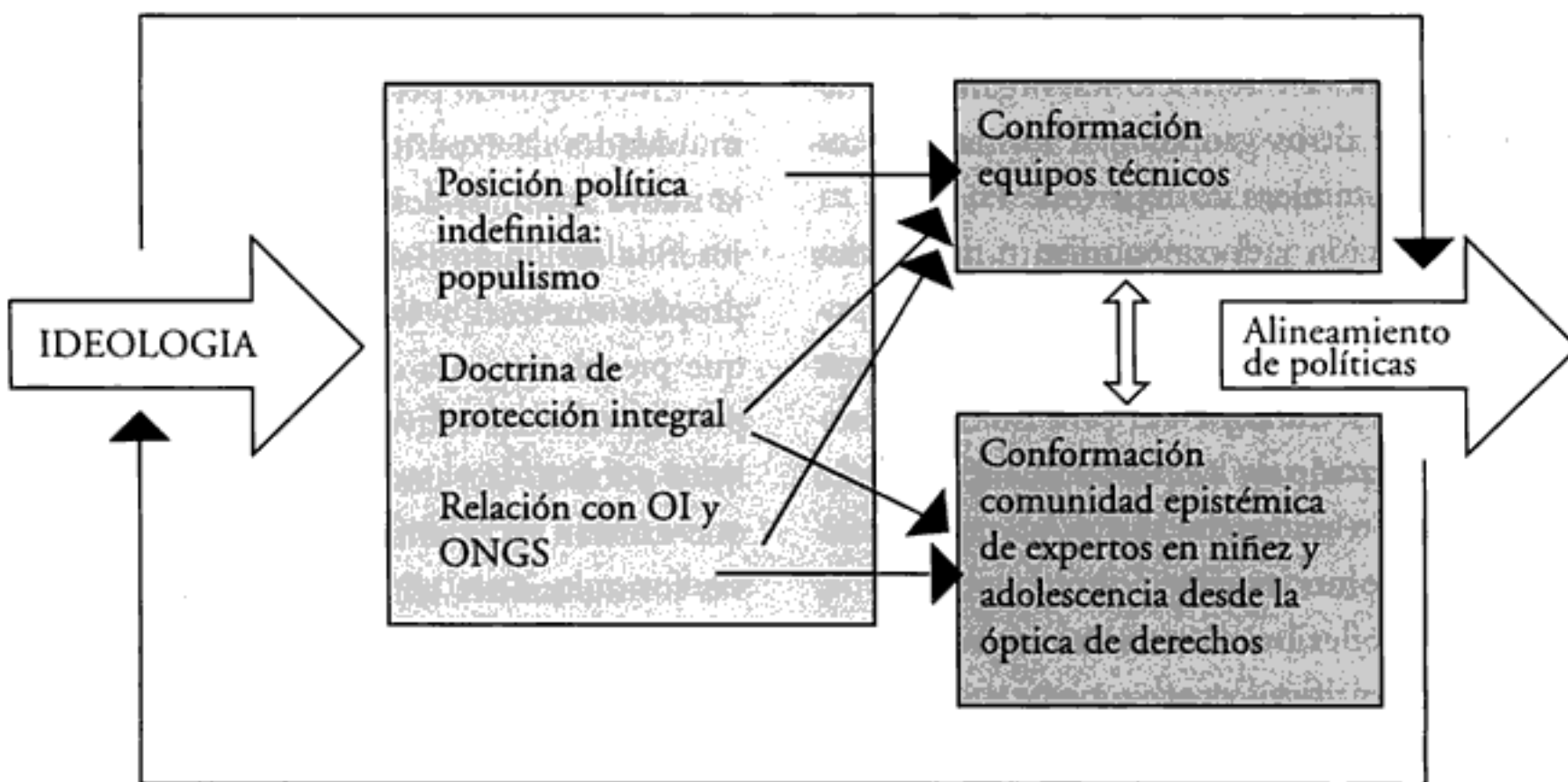
<sup>9</sup> El subrayado no es casual, refleja cómo el manejo de la información y del conocimiento direcciona la negociación y formulación de políticas, como se verá más adelante.



Esquema 2



Esquema 3



- En el segundo, relativo a la administración de Josefina Villalobos de Durán Ballén, también dos grupos de interés intervienen, no existe sin embargo, la participación de los especialistas “reconocidos” sobre temáticas de infancia o familia, ligados a ONGs u organismos internacionales; es decir que ambos se conjugan en la defensa de los valores tradicionales de la familia, constituyéndose a su manera en uno solo con cuya información y conocimiento se alinean las políticas del INNFA.
- En el último, perteneciente a la administración de Lucía Peña de Alarcón, dos grupos

también se funden con más fuerza en uno solo, que tiene el dominio absoluto del conocimiento y la información en torno a la doctrina de protección integral -con el enfoque de derechos en los problemas de niñez y adolescencia- que se convierte en el vértice conductor de la negociación y formulación de políticas en el INNFA.

Bajo esa perspectiva, los tipos de formulación y negociación de las políticas varían: un complejo camino en el que la ideología se convierte en un eje vertebrador del poder de variados grupos cu-



*La esposa del presidente es figurativa dentro de la complejidad que entraña pensar en las políticas públicas. Su posición es simbólica. Son los grupos de su círculo o de fuera de él los que aseguran el alineamiento de las políticas y su aprobación*

yos intereses y motivaciones presionan hasta constituir caminos de negociación de las políticas.

Es así que los cambios de políticas en el INNFA están mediatizados por los intereses y motivaciones de los componentes de los equipos técnicos como un grupo de poder: son, entonces, actores que ocupan puestos claves dentro del INNFA; poseen relaciones fuertes ligadas a la posición política, la religión o el parentesco con la Primera Dama o sus allegados; poseen también relaciones importantes con los grupos de interés vinculados a ONGs nacionales e internacionales, organismos internacionales y otros grupos que forman las comunidades epistémicas de expertos.

La información y el conocimiento manejados por los integrantes de esas comunidades hace posible introducir dentro del debate público temas específicos que se filtran en el proceso de formulación y negociación de las políticas, encontrando en los equipos técnicos del INNFA, voceros calificados para promocionarlos.

Si bien las reflexiones anteriores interesan en la medida de identificar procesos que facilitan el cambio de las políticas públicas, hace falta analizar si al momento de implementar las mismas se produce o no dicho cambio.

Las relaciones entre los grupos de interés, el tipo de política administrativa y el tipo de política pública, condicionan la reformulación o el cambio de políticas dentro del INNFA. En el primer período, las comunidades de expertos en infancia, cuyos intereses giran en torno al acontecimiento internacional de la Convención de los derechos del niño, y que han logrado intervenir positivamente sobre el equipo técnico y la Primera Dama del INNFA, se convierten en actores con poder. Sus intereses encajan con las intenciones de administración de la presidencia de Carmen Calisto de Borja, apegada a la centro izquierda, con

criterios progresistas y por lo tanto enfocados hacia el servicio público, e intentando convertir al INNFA en un importante actor institucional a través de la ejecución de programas. Los intereses de las comunidades de expertos y las de los grupos de interés ligados a la Primera Dama se conjugan para focalizar la política pública en los llamados Centros para Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MECED). Como consecuencia del encuentro de los intereses de dos grupos existe, entonces, un cambio de políticas públicas.

En el segundo período, los intereses de las comunidades de expertos no encuentran asidero en la nueva administración del INNFA liderada por Josefina de Durán Ballén. En esa medida, son sus propios intereses y los de su equipo técnico los que prevalecen para dictaminar un cambio de la política administrativa y la redefinición de la política pública, con una mezcla entre componentes que existían en la anterior administración y nuevas formulaciones relacionadas siempre al interés del grupo que rodea a la Primera Dama. De esta manera, la política pública es fruto de la hegemonía de un solo grupo de interés cuyas motivaciones políticas de centro derecha y a la vez religiosa permiten el cambio de la política administrativa y la reformulación de la política pública.

En el tercer período, las comunidades de expertos en niñez y adolescencia logran influir a través del manejo de la información en el cambio tanto de las políticas administrativas como de las políticas públicas. Los intereses de ese grupo se encuentran representados en el equipo técnico de la Primera Dama. Por esa razón, la declaratoria ambigua sobre la modernización y la participación como política administrativa no señala una posición política, a pesar que la coyuntura populista se prestaba para ello. Ese encuentro y representación de intereses permite también el cambio de la polí-

---

tica pública, con el que se desechan metodologías de atención y se apuesta al enfoque de derechos.

Este análisis nos permite concluir resaltando los siguientes hechos:

- El poder de los grupos de interés es determinante para el cambio y reformulación de las políticas públicas.
- Las relaciones entre los grupos de poder permiten viabilizar el cambio de políticas públicas en entornos políticos diferentes.
- El entorno político no es determinante, sino más bien la forma en la que los grupos de interés pueden negociar, pactar o influir sobre quienes toman la decisión final para investir de autoridad a una política pública.

Lo dicho ratifica que gracias a la ideología se presenta una lógica primordial alrededor de la cual se articulan -dentro de la Institución- nuevas redes de interés, conocimiento e información que facilitan un cambio de políticas. Esas redes, como espacios de ejercicio del poder, son en realidad determinantes para la reformulación y / o cambio de las políticas públicas.

Esto quiere decir que un hecho ideológico se concreta, tal y como Giddens lo afirma, en acciones o actuaciones visibles. Desde esta visión se enriquece el análisis neocorporativista, pues se hace posible demostrar que los grupos de interés no son neutrales y tampoco tienen todos la misma oportunidad de influir en el proceso de las políticas públicas. Existen, sin duda, ámbitos en los cuales la serie de motivaciones se conjugan para con gran peso romper lógicas de pensamiento y de actuación y, de esa manera, posibilitar el cambio de las políticas públicas.

No debemos olvidar que una de las críticas más sólidas al neocorporativismo se centra en la explicación -bastante pobre- de cómo y por qué las redes que se centran en políticas operan de manera fundamentalmente elitista y, en ese sentido, son insuficientes las herramientas metodológicas que ofrece para analizar los monopolios de poder dentro de dichas redes<sup>10</sup>.

De lo tratado hasta el momento se desprende que el cambio de las políticas públicas en el INNFA es posible gracias a un encadenamiento de hechos que inicia en la conformación de los equipos técnicos. Éste se convierte en un primer hecho ideológico que permite consolidar posiciones de poder que son reforzadas con los intereses de grupos externos al INNFA. Luego, el relacionamiento por diferentes vías de lo de “adentro” y lo de “afuera”, es decir, el poder de grupos internos y el poder de grupos externos, conduce a un re-pensamiento -también ideológico- de las políticas tanto de administración como públicas, que no necesariamente cambian de manera simultánea. Finalmente, a través de la decisión de la Primera Dama que preside el INNFA y el Directorio del mismo, ese proceso de negociación y formulación deriva en una nueva política pública.

¿Cómo debe interpretarse esa fenomenología?. Sabemos que en la sociedad existen grupos de interés, con diferentes motivaciones, existen, además, órganos e instituciones de la sociedad política con intereses y motivaciones propios. Si queremos analizar por qué cambian las políticas públicas en el INNFA, debemos contextualizar en primer lugar el tipo de políticas públicas; estas son políticas sociales. En segundo lugar, hace falta ubicar la preponderancia que las políticas sociales tienen para esos grupos, órganos e instituciones; y, por último, definir la relevancia de las políticas sociales en el contexto nacional.

Históricamente, las políticas sociales en Ecuador han estado subordinadas a las políticas económicas. Para que se produzca un cambio en las últimas, seguramente la problemática variará, porque los intereses de los grupos y de los órganos e instituciones de la sociedad política son más relevantes en la vida del país. Eso se presta para reproducir la caduca estructura de lo público-estatal y lo privado-social, y por lo tanto doméstico, como contraposiciones asentadas en estructuras patriarcales y patrimoniales.

Un breve vistazo en la configuración del INNFA permite resaltar lo expuesto. El INNFA es una institución privada sin fines de lucro que se nutre del presupuesto estatal y que está presidida por la esposa del Presidente de la República, a la que se le denomina Primera Dama. Es una institución

---

10 Marsh y Stocker, *op.cit.*, pp 252.



---

*semipública* y *semiprivada*. En esa ambigüedad el INNFA lidera -junto con el Ministerio de Bienestar Social (MBS)- las políticas sociales del gobierno central.

La subordinación explica cómo es factible el predominio de los grupos de interés sobre el entorno político, es decir, la sociedad política, cuyas motivaciones están traducidas en otro ámbito, por lo que se limitan a ser conductores propicios para la aplicación de tipos diferentes de políticas sociales. Es así como los grupos de interés no deben filtrar sus aspiraciones por la vía del Estado, sino a través de el círculo cercano a la Primera Dama, con resultados apegados a sus intereses en algunas ocasiones y en otras no.

La resistencia de la Primera Dama y de su círculo de allegados al trabajo de las comunidades de expertos en infancia, o niñez y adolescencia marcaría entonces una reformulación de las políticas sociales del INNFA y no un cambio total, tal como sucede en la presidencia de Josefina de Durán Ballén. Es por ello que el tipo, la forma y la preponderancia de poder de los grupos de interés es determinante.

Por otra parte, la histórica noción del Estado como padre, como benefactor, se refuerza en nuestro estudio de caso cuando vemos cómo la esposa del Presidente, la "Primera Dama de la Nación", debe encargarse de lo social, reproduciéndose la idea mariana de la madre abnegada, que debe resolver en el ámbito privado los problemas de sus hijos, mientras que su esposo, en el ámbito público, se ocupa de los problemas trascendentales del país.

Adicionalmente, se incorporan a este hecho otros elementos como el entendimiento de lo social en sí mismo, ya sea como el espacio en el que se forjan las relaciones de clase, es decir las relaciones de las élites, o como ese aspecto "adicional" a la vida de los que no han sido favorecidos con la satisfacción de al menos sus necesidades básicas. Vemos, nuevamente, cómo se confunden lo público y lo privado.

Si vamos más allá de este acercamiento teórico, comprendemos también por qué la Primera Dama debe rodearse de personas de su familia, de su religión y de la posición política de su esposo<sup>11</sup>, que le faciliten la tarea de atender a los "hijos tem-

porales" que el transitorio mandato del Presidente de la República le ha delegado.

No existe de este modo una figura fuerte o preponderante de la Primera Dama y por eso no se posiciona públicamente (a la vista de todos) desde el aspecto político. Se reproduce ese nivel doméstico, en el que se oculta el pensamiento y la reflexión propia de la persona en sí, para ceder el espacio a los que son culturalmente reconocidos.

Luego, la Primera Dama de cualquier modo tiene una posición privilegiada, al estar cerca de la Presidencia de la República, lo que le permite una oportuna asignación de recursos para la institución que preside, la validación de sus actuaciones y la difusión de las mismas, como parte del Gobierno de su esposo. Se incluye en ello una visión del bienestar, arraigado en la cultura oficial y por lo tanto dominante, en la que una esposa que se precie debe representar bien su papel, como ama de casa que sabe manejar los asuntos de su hogar: el cuidado de los hijos, la socialización de los mismos para que puedan desenvolverse de forma apta en el círculo que los rodea, la administración eficiente de los recursos que su esposo le entrega y su presentación impecable a las amistades.

El cambio de las políticas en el INNFA, entonces, está marcado por esta trilogía: lo social, lo privado, lo doméstico, no porque la Primera Dama sea la que decida como esposa del Presidente de la República, sino porque su posición es simbólica, apegada a los símbolos que esa trilogía reproduce y susceptible a ser conducida por el camino que determinados grupos de poder quieren que siga.

Lo dicho se refleja sin duda en lo anotado durante este estudio. La esposa del presidente es figurativa dentro de toda la complejidad que entraña pensar en las políticas públicas, formular nuevas, negociar y llegar a una nueva política pública o a la reformulación de una anterior. Son los grupos de su círculo o de fuera de él los que aseguran el alineamiento de las políticas y su aprobación.

Es un juego de poder entre los grupos. Ganan los grupos que pueden aproximarse a la Primera

---

<sup>11</sup> Se entendería que la Primera Dama no tiene derecho a poseer una posición política propia, la de su esposo es la suya.



*Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas que el INNFA implementaron de servicio público, dirigidas a la sociedad, pero con matices privados, de protección, seguridad y beneficencia a los grupos menos favorecidos.*

Dama y a su círculo a través del manejo de la información sobre la problemática que quiere ser introducida en el debate público<sup>12</sup>. La lógica de ese proceso, no obstante, no se presenta tan simple como en la descripción que antecede. Por ello, es propicio intentar cerrar en este punto las cuestiones que nos preocupaban al iniciar este trabajo.

Existen comunidades epistémicas de expertos, tal como Peter Haas las entiende en su libro *Knowledge, Power and International Policy Coordination*: una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un dominio particular y por lo tanto poseedores de criterios válidos para comprender políticas dominantes del mismo. Esas comunidades, a nuestro entender, están presentes en varios grupos de la sociedad civil y del ámbito internacional.

Si traducimos esto al estudio de caso, podemos hablar de comunidades de expertos en infancia, comunidades de expertos en familia tradicional y comunidades de expertos en niñez y adolescencia con un enfoque de derechos, comunidades que responden a cada uno de los períodos cronológicamente tratados.

Las comunidades de expertos, pese a que pueden contener dentro de ellas a otros grupos de interés como las ONGs tanto nacionales como internacionales y a organismos internacionales, se convierten en sí mismas en otro grupo de interés, en el momento en que los miembros de las citadas organizaciones han filtrado sus intereses en ella. En este sentido, una primera forma de inter-

mediación se aprecia en ese tipo de relación.

En una segunda instancia, esos intereses filtrados a través de las comunidades de expertos, deben afrontar una nueva prueba de intermediación y concertación en el círculo cercano a la primera dama. Si el grupo de poder que rodea a la esposa del Presidente, se alinea al pensamiento, a la información, al conocimiento que las comunidades de expertos proponen, el camino está asegurado para que una propuesta se convierta en política pública.

De esta forma, se mezclan los ámbitos público y privado. En el primero se debate, se concerta, se comunica, se negocia y se crean estrategias de intermediación; en el segundo se decide simbólicamente. Lo peculiar del asunto es que las políticas públicas que el INNFA implementa son de servicio público, dirigidas a la sociedad pero con matices privados, de protección, de seguridad, de beneficencia a los grupos menos favorecidos.

Nuevamente la indiferenciación de esos ámbitos, refleja la configuración del Estado moderno, lo público es público cuando conviene a los intereses de unos grupos, así como lo privado es privado cuando afecta a otros. El juego de poder se traduce en esa configuración.

La claridad con la que se demuestra que el cambio de las políticas públicas es posible gracias a las jerarquías que se desarrollan a través de las asociaciones, ratifica que el escogitamiento del enfoque teórico fue acertado. El argumento desarrollado durante este artículo aporta para confirmar que no existe decadencia de las formas de intermediación entre el Estado y los grupos, sino más bien matices para esa intermediación, cuya preponderancia o no depende de los hechos que fueron explicados en éste artículo.

<sup>12</sup> Me refiero a "público", en el sentido de que sus propuestas pueden ser difundidas entre los especialistas de los temas a través de diferentes vías: publicaciones, reportajes, seminarios, capacitaciones, etc.

---

# Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:

## un paso hacia la definición de políticas públicas

Equipo Políticas Públicas FLACSO<sup>1</sup>

### Introducción

Los elevados grados de violencia en los procesos de guerra civil no declarada que nuestros vecinos, Colombia y Perú, con sus diferencias, vivieron durante los últimos años –y en el primero aún continúa– crearon la idea de que Ecuador era una “isla de paz” y de que la violencia era simplemente un problema externo. A la luz de los resultados del estudio sobre seguridad ciudadana, se puede anticipar que tal situación no corresponde a la realidad actual y que, desde hace varios años atrás, Ecuador perdió la situación de aparente tranquilidad con que era conocido.

A pesar de la preocupación creciente por la violencia en Ecuador, aún no se le ha dado la importancia necesaria, ni se le ha incorporado en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida, con la urgencia y la prioridad que se merece. Tampoco existe un real conocimiento de su situación. Por ello también, las políticas de

prevención y de control se mantienen en los cánones tradicionales de la seguridad pública, con los magros resultados que se observan.

No se trata de aumentar la alarma social existente en el país pues, en muchos casos, ella se convierte en instrumento para justificar excesos que a su vez violentan los derechos de las personas. Se trata de tener un mejor acercamiento a la violencia, en términos que nos permitan un conocimiento más objetivo de la situación, así como de las posibles medidas de prevención y control que pueden tomarse pero siempre desde una perspectiva democrática. El aumento de la violencia intrapersonal o intrafamiliar, no justifica que se implementen métodos violentos contra quienes la producen, ni por parte del Estado (represión), ni de la ciudadanía (justicia por las propias manos). En otras palabras, la prevención y el control de la violencia también se puede realizar como parte de un proceso de ampliación de la democracia.

### Marco conceptual

Este estudio parte de una comprensión de la violencia que va más allá del análisis patológico de las conductas individuales y la concibe a partir de un marco teórico que la entiende como lo que es: un tipo particular de relación social en la que intervienen al menos dos clases de actores que, como forma de resolver el conflicto de sus intereses diferentes, hacen o intentan hacer daño en términos físicos o psicológicos<sup>2</sup>.

---

1 El presente artículo constituye una versión resumida del análisis de las defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte, que forma parte del Diagnóstico Nacional sobre Seguridad Ciudadana en el Ecuador que fue llevado a cabo por un equipo técnico de FLACSO-Ecuador, conformado por Fernando Carrión, Carlos Arcos, Edison Palomeque y Alexander Terán, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para realizar este estudio se utilizó información secundaria proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Policía Judicial (PJ), Dirección Nacional de Antinarcóticos, Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, Sistema Integrados de Indicadores Socioeconómicos (SIISE) y por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Pontificia Universidad Católica (PUCE).

---

2 Guzmán A., 1994, *Ciudad y Violencias en América Latina*, Ed. PGU, Quito; Guerrero R., 1997, *Hacia un Enfoque Integrado del Desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana*, Ed. L. Ratinoff, BID, Washington DC.



---

El artículo tiene como objeto central el estudio de la seguridad ciudadana, lo cual implica poner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía) y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. La definición de la seguridad ciudadana como objeto de conocimiento y actuación implica un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una violencia en particular (social) y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella.

Esto plantea diferencias y distancias con el concepto de “seguridad nacional” o “seguridad pública”, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado, mientras que la “seguridad ciudadana” busca promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad.

La violencia es un fenómeno complejo de carácter multicausal y plural. Es multicausal porque es producida por una variedad de factores y con la participación de diversos actores. Y es plural porque no existe una única violencia, sino múltiples violencias. Por la multicausalidad del fenómeno se debe definir un marco de aproximación que considere los factores estructurales (desigualdad, ingobernabilidad, por ejemplo), institucionales (impunidad, ineficiencia) y situacionales (porte de armas, consumo de alcohol). Por su característica plural, cada tipo de violencia requiere ser tratada por una estrategia particular.

Desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, se reconoce que existen múltiples violencias (políticas, económicas y sociales) y distintas fases de violencia (percepción, prevención, control) y que en ambos casos, son el resultado de relaciones sociales específicas. Pero no solo que hay distintos tipos de violencia, sino que estos se expresan de forma diferenciada, según el lugar, el momento, la sociedad y la cultura. El tratamiento de la violencia también requiere de un enfoque de externalidad, debido a los impactos económicos que ella produ-

ce en el conjunto de la sociedad: producción, presupuesto, salud, turismo, banca, comercio, etc.

El estudio realizado por FLACSO-Ecuador se orienta principalmente a analizar la violencia social o común, la cual está referida a las relaciones sociales e interpersonales de convivencia y cotidianidad, en las que tanto los agresores como los agredidos no siempre tienen una actitud encaminada hacia la violencia. Se caracteriza por ser difusa y ubicua, y comprende desde aquellos casos que se relacionan con problemas biológicos y psicológicos hasta los que surgen de ciertas interacciones entre personas y de éstas con sus ambientes concretos.

### **Las defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte en Ecuador**

De acuerdo con los datos del INEC para 1999, 21 personas fallecen diariamente en el país por causas externas. De ellas, 17 son hombres y 4 mujeres. Para el mismo año, se presentan 12 defunciones por homicidio, suicidio y accidentes de transporte, de las cuales 10 son de hombres y 2 de mujeres.

La relación entre defunciones por causas externas<sup>3</sup> y otras causas no ha variado significativamente en Ecuador durante el período comprendido entre 1990 y 1999. Sin embargo, dentro de las defunciones por causas externas sí se ha modificado el aporte porcentual de los fallecimientos por homicidio, suicidio y accidentes de transporte. (Gráfico 1)

#### **Las defunciones por homicidios**

Las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en Ecuador. En 1990 representaban el 16% de este tipo de defunciones, mientras que para 1999 constituyen el 23.8%, superando levemente a los accidentes de transporte.

La tasa<sup>4</sup> urbana de defunciones por homicidio es la que ha experimentado un mayor crecimiento

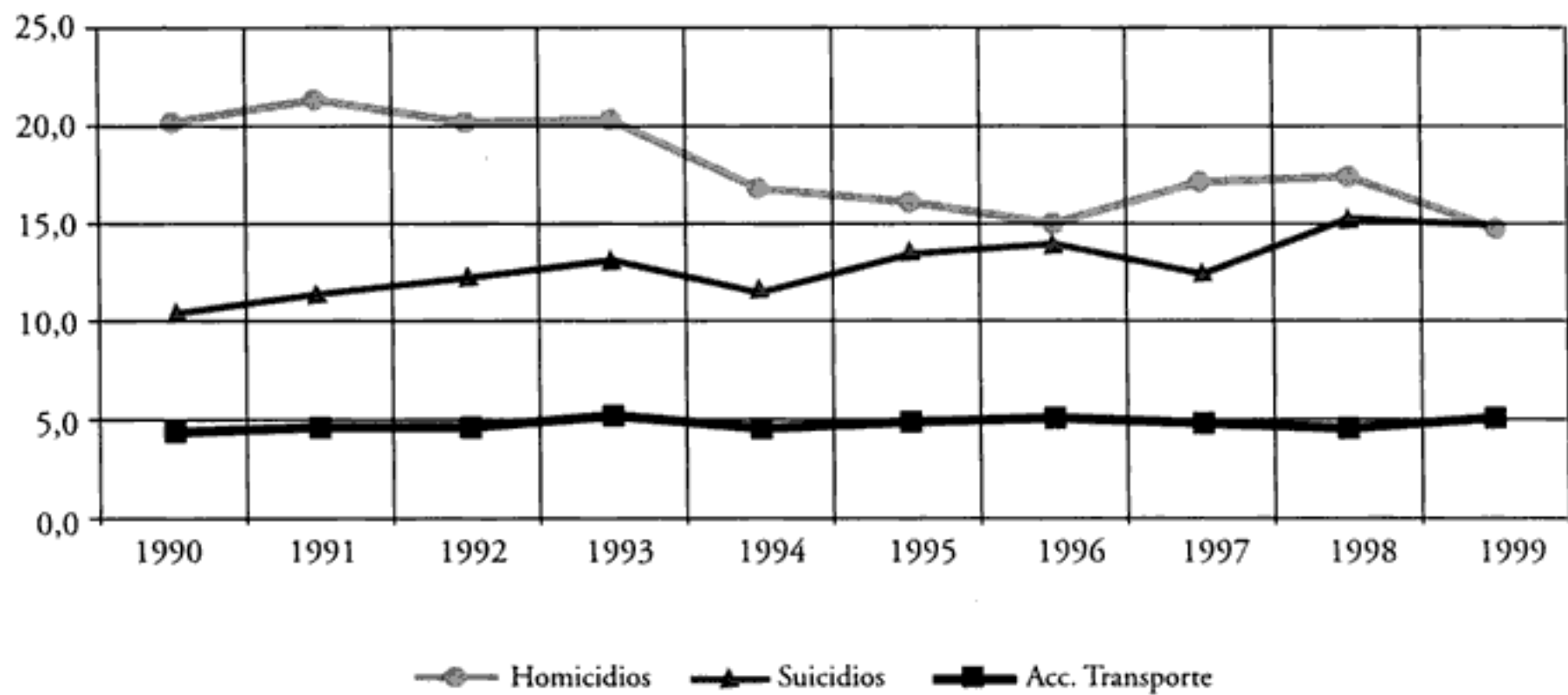
---

3 Las causas externas de defunción comprenden los fallecimientos por homicidio, suicidio, accidentes de transporte, envenenamiento accidental, caídas accidentales, accidentes causados por el fuego, otros accidentes, efectos de drogas y medicamentos y otras violencias.

4 Salvo que se indique en forma expresa, todas las tasas están calculadas por 100.000 habitantes.

Gráfico 1

Tasas de defunción por homicidio, suicidio y accidentes de transporte en Ecuador (1990-1999)



Fuente: INEC Elaboración: FLACSO-Ecuador

ya que pasa de 11.8, en 1990, a 18.1, en 1999. Mientras que la tasa nacional se ha elevado de 10.3, en el primer año, a 14.8, en 1999 y la rural, de 8.5 a 9.1. En 1990, el promedio diario de fallecimientos urbanos por homicidio era de 1.8, pero llega a 3.9 en 1999, lo cual indica que se ha duplicado.

Para 1999, la tasa de defunciones masculinas por homicidio es 10.1 veces más alta que la femenina. Para 1999, muere diariamente un promedio de 4.6 hombres, en Ecuador. El promedio diario de defunciones femeninas es de 0.4 personas.

Las defunciones por homicidio están relacionadas principalmente con las personas comprendidas entre los 15 y los 49 años. El mayor incremento porcentual de la tasa ocurre en el grupo de 0 a 4 años (53.1%).

Esmeraldas, Sucumbíos y Los Ríos son las provincias que presentan las tasas más altas de defunciones por homicidio en el país en 1990, 1995 y 1999. En este último año, Carchi aparece en la cuarta posición, lo que sugiere que tres de las cuatro provincias mencionadas se hallan ubicadas en la frontera norte del país. Esto deja ver que la situación de violencia en esta región viene de mucho antes y no es el resultado del recientemente implementado Plan Colombia; sin embargo, el mismo sí puede agravarla, tanto en términos de profundización de la violencia como de empleo de medi-

das de carácter únicamente represivo que podrían conducir hasta la militarización de la zona.

Pichincha es la provincia que ha experimentado el mayor crecimiento de su tasa de defunciones por homicidios; le siguen Chimborazo, Tungurahua, Carchi e Imbabura. El incremento de sus tasas es más del doble que el experimentado por la tasa nacional.

#### Defunciones por suicidio

Las defunciones por suicidio han experimentado un pequeño incremento a lo interno de las causas externas de muerte. En 1990, representaban el 6.8%, mientras que en 1999 llegan al 8.0%.

En 1990, los suicidios eran principalmente rurales (4.7), pero esta tasa desciende a 4.0 en 1999. La tasa urbana de defunciones por suicidio era menor que la nacional en 1990 (4.1 frente a 4.4), pero nueve años más tarde llega a ser mayor que la de país (5.5 frente a 5.0). En 1990, existía un promedio diario de 0.6 fallecimientos urbanos por suicidio, en 1999 dicho valor se duplica (1.2).

En 1999 la tasa de defunciones masculinas por suicidio es 2.2 veces más alta que la femenina. De acuerdo con los grupos de edad, las mayores tasas se presentan en el de 15 a 49 años. Sin embargo, el mayor incremento porcentual de suicidios se

---

presenta en el grupo de 5 a 14 años (237.7%).

Cañar es la provincia que mantiene la tasa más alta de defunciones por suicidio en Ecuador, seguida por Carchi, Imbabura, Azuay y Morona Santiago. De las cinco provincias mencionadas, cuatro de ellas se hallan localizadas en la sierra ecuatoriana y son, además, colindantes: Cañar y Azuay, Carchi e Imbabura. En el primer caso, esta situación se podría relacionar con el fenómeno de la migración internacional que afecta de manera importante a dichas provincias.

Entre 1990 y 1999, Bolívar, Imbabura y Morona Santiago son las provincias que han experimentado los crecimientos porcentuales más elevados de defunciones por suicidio. Tales incrementos son 10 veces superiores al observado a nivel del país.

### Defunciones por accidentes de transporte<sup>5</sup>

A diferencia de las defunciones por homicidio y suicidio, los fallecimientos por accidentes de transporte disminuyeron en Ecuador. Mientras en 1990 representaban el 31.5% de las causas externas de muerte, en 1999 constituyen el 23.7%. Sin embargo, ellos todavía son la segunda causa externa de muerte en el país, por lo tanto, el trabajo de prevención todavía requiere ser continuado.

Las razones que podrían explicar esta situación son: la expedición de una nueva Ley de Tránsito (aunque todavía con debilidades), el trabajo de educación llevado a cabo por la Policía Nacional y una mayor conciencia de la ciudadanía frente a los riesgos que conlleva la conducción de vehículos. Posiblemente, este es de los pocos campos, en el que la Policía ha establecido una estrategia permanente de acción institucional para mantener vínculos con el conjunto de la sociedad.

La tasa nacional de defunciones por accidentes de transporte descendió de 20.3, en 1990, a 14.7 en 1999; la urbana de 24.4 a 16.5; y la rural de 15.2 a 11.6. En 1999 un promedio diario de cinco personas fallece a causa de estos accidentes, en el país con un promedio de 3.6 en el área urbana.

La tasa de defunciones masculinas por accidentes de transporte es 3.7 veces más alta que la femenina para 1999. Según los grupos de edad, las tasas más elevadas se presentan en los mayores de 50 años. El decrecimiento más significativo, entre 1990 y 1999, también se presenta en este grupo.

Cañar, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Imbabura y Pichincha son las provincias que presentan las tasas más altas de defunciones por accidentes de transporte. Todas ellas se encuentran localizadas en la Sierra y están atravesadas por la Vía Panamericana, lo cual implicaría que hay un alto riesgo al circular por la misma.

Las provincias que han experimentado los mayores incrementos porcentuales de las tasas de defunción por accidentes de transporte son Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Bolívar y Cañar. Las tres primeras se encuentran en la Amazonía, región que prácticamente no dispone de carreteras de primer orden, pero que ha experimentado un proceso de mayor vinculación a los mercados nacionales.

Con base en el Análisis de Componentes Principales, una técnica de la estadística descriptiva, se evaluó las semejanzas entre las provincias, a través de las tasas de defunción por homicidios, suicidios y accidentes de transporte (variables), así como la relación existente entre dichas variables para 1999. Se obtuvo la siguiente tipología provincial, como se aprecia en el cuadro 1.

#### Tipo 1

Su característica principal es que las tasas de defunciones por homicidio (principalmente), suicidio y accidentes de transporte son superiores a las tasas medias de país. Agrupa a las provincias de Esmeraldas, Los Ríos y Sucumbíos, en las que se halla el 9.7% de la población del Ecuador. Estas provincias también presentaron semejanzas como grupo para el año 1990.

#### Tipo 2

Su tasa de defunciones por homicidio es superior a la nacional. La media por accidentes de transporte también es ligeramente superior a la de país y, por suicidios, es un poco más baja que la na-

---

<sup>5</sup> Los accidentes de tránsito están incluidos dentro de los accidentes de transporte y constituyen el componente principal de éstos.



Cuadro 1					
Tipología según tasas de defunción por homicidios, suicidios y accidentes de transporte					
- 1 9 9 9					
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Ecuador
	Media	Media	Media	Media	Media
Tasas Defunción Homicidios	31,9	17,0	8,5	7,8	14,7
Tasas Defunción Suicidios	5,5	4,3	2,7	8,1	4,9
Tasas Defunción Acc. Transporte	15,2	15,0	7,2	21,6	14,8
Población 99	1.199.004	5.938.551	2.555.051	2.627.829	12.320.435
% Población	9,7	48,2	20,7	21,3	100,0
Provincias	Esmeraldas Los Ríos Sucumbíos	Bolívar Guayas Pichincha	El Oro Loja Manabí Napo Pastaza Zamora Galápagos	Azuay Cañar Carchi Cotopaxi Chimborazo Imbabura Morona Tungurahua	

Fuente: INEC Elaboración: FLACSO-Ecuador

cional. Agrupa a las provincias de Bolívar, Guayas y Pichincha, en las que se asienta el 48.2% de la población.

#### Tipo 3

Todas las tasas medias de defunciones por las causas consideradas son más bajas que las nacionales. Reúne a las provincias de El Oro, Loja, Manabí, Napo, Pastaza, Zamora y Galápagos, con el 20.7% de la población. En cierto sentido, se podría decir que éstas son las "provincias tranquilas" del país, aunque la tasa de homicidios es superior a la del Tipo 4.

#### Tipo 4

Las tasas de defunciones por accidentes de transporte y suicidios son superiores a la media nacional,

mientras que por homicidios es inferior a la del país. Agrupa a las provincias de Azuay, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Morona y Tungurahua, en las que reside el 21.3% de la población.

#### Factores de riesgo de las defunciones por homicidio con arma de fuego

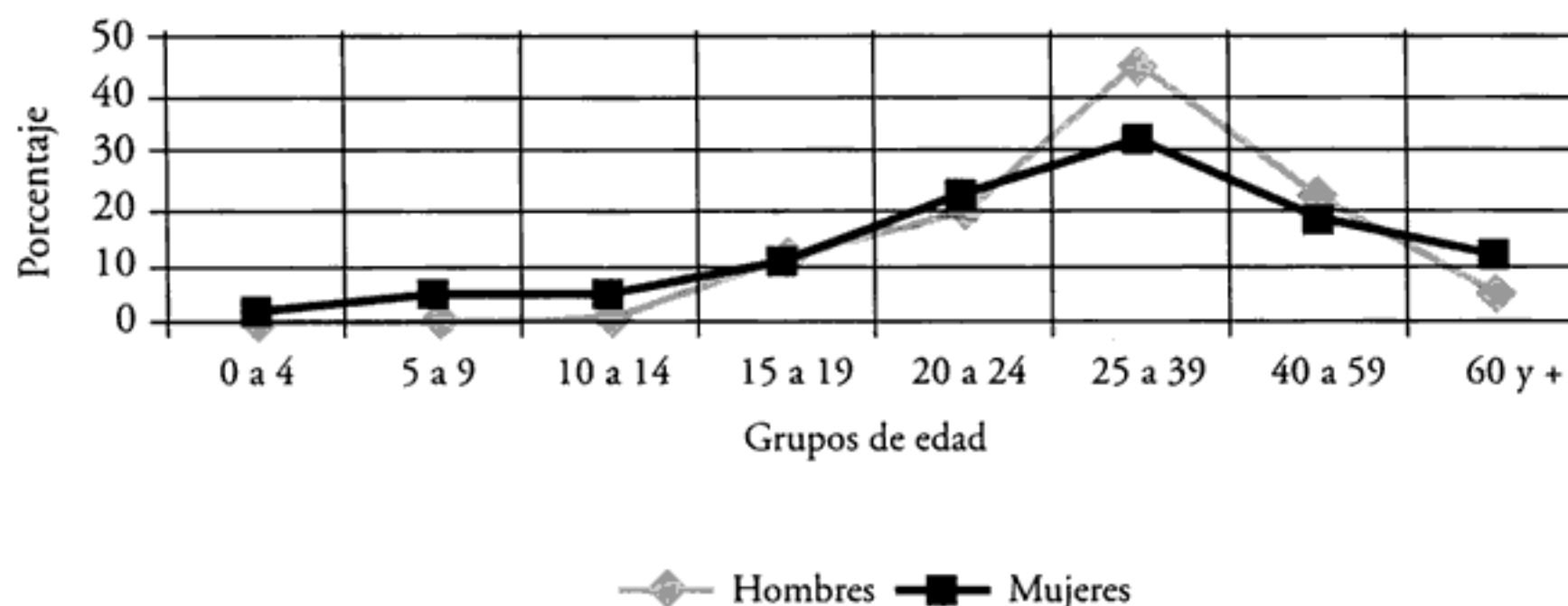
En Ecuador, el 57.8% del total de los fallecimientos por homicidio y el 13.8% de las defunciones por causas externas corresponden a homicidios con arma de fuego.

#### Factores de riesgo demográfico y socioeconómico

Un factor principal de riesgo es si la víctima es hombre o mujer. En los hombres, el mayor por-

Gráfico 2

Porcentaje de defunciones por homicidio con arma de fuego, según edad y sexo (1999)



Fuente: INEC. Elaboración: FLACSO-Ecuador

centaje de homicidios se debe al uso de armas de fuego, en tanto que en las mujeres, esta causa ocupa un segundo lugar, el primero lo ocupa el homicidio por otros medios. (Ver gráfico 2)

En relación con las variables de sexo y edad, hay dos aspectos que llaman la atención el porcentaje significativo de mujeres menores de 20 años y mayores de 60 que son asesinadas con armas de fuego (situación similar, inclusive con porcentajes mayores, se observa en el total de las defunciones femeninas por causas externas) y el alto riesgo de homicidio con armas de fuego para los hombres solteros comprendidos entre los 25 y 39 años. Se podría aventurar la hipótesis de que, en el primer caso, dichos homicidios pueden estar relacionados con medios familiares deteriorados, con el rol tradicional que las niñas y adolescentes tienen que cumplir, así como con asaltos y robos a adultas mayores, mientras que, en el segundo, se trata de homicidios en contextos externos y no necesariamente vinculados al medio familiar.

De acuerdo con los factores socioeconómicos individuales, como escolarización, situación ocupacional y sexo, el mayor número de víctimas masculinas tiene educación primaria y se encontraba ocupado como empleado u obrero, así como en actividades por cuenta propia. El escenario principal es la calle y el entorno extra hogar, lo que tiende a confirmar los resultados de otros es-

tudios realizados en América Latina.

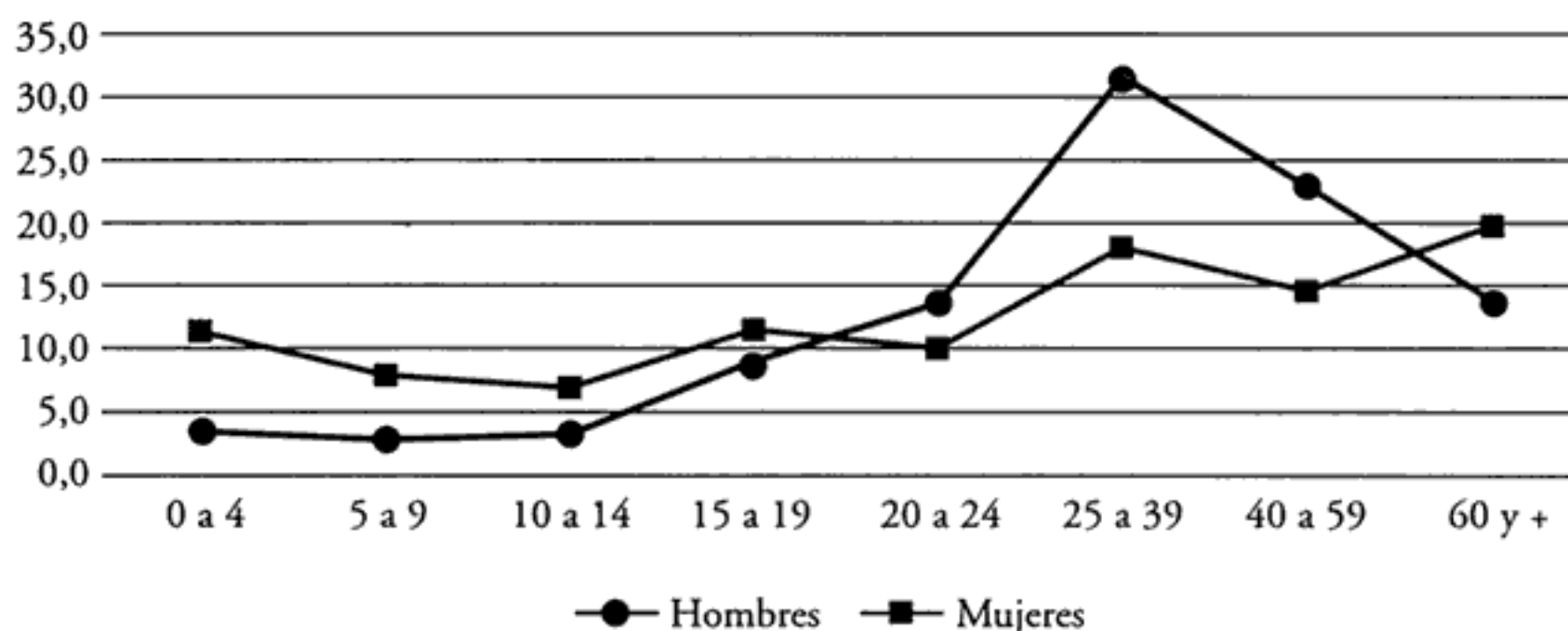
En el caso de las víctimas femeninas, los factores de riesgo de los homicidios con arma de fuego se asocian a trabajo doméstico (escondido bajo la categoría de no trabajo), junto con niveles educativos bajos. Esta información podría fortalecer la hipótesis de que los homicidios de mujeres tienen como escenario primario el hogar de la víctima.

Un dato adicional es que el 53.5% de los fallecimientos totales masculinos por envenenamiento con alcohol y drogas, corresponde a personas de estado civil casado. Si bien dichos fallecimientos pueden estar relacionados con los mayores índices de alcoholismo masculino, en otros casos podrían estar vinculados a problemas de pareja. En tal sentido, los homicidios con armas de fuego de mujeres, y los envenenamientos de hombres, podrían ser el resultado de homicidios entre parejas, también dentro del contexto del hogar.

Las defunciones por homicidio con arma de fuego, tanto para hombres como para mujeres, se concentran en cinco provincias: Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas. El 71% de los homicidios de mujeres y el 82% de los de hombres se producen en estas provincias.

Según la información obtenida en el Departamento de Control de Armas del Ministerio de Defensa Nacional, entre 1998 y 1999 existe un descenso de los permisos para importación de ar-

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de defunciones por causas externas según edad y sexo (1999)**



Fuente: INEC Elaboración: FLACSO-Ecuador

mas. Sin embargo, llama la atención que la relación entre la tasa de permisos para importaciones de armas y la tasa de permisos para tenencia y uso de armas, sea favorable a esta última, pues pasa de 1.2 veces en 1998, a 4.8 veces en 1999. Esto indica que la gente dispone de un mayor número de armas que las que legalmente se importan, las cuales, a no dudarlo, son adquiridas en el mercado informal de armas.

#### **Pobreza y defunciones por homicidio dentro de los cantones**

Luego del análisis que se realizó sobre la base de la información cantonal para 1997 y 1998, se puede afirmar que no siempre existe una relación directa entre pobreza y defunciones por homicidio en Ecuador: se observa una correlación baja entre las tasas de defunciones por homicidio y los niveles de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad social, que incluye información sobre mortalidad infantil. (Ver cuadro 2)

El Análisis de Componentes Principales permite observar que únicamente en los tipos 1 y 2 de cantones existen una relación significativa entre pobreza y tasa de defunciones por homicidio, y en ellos reside el 8.1% de la población total del país.

#### **Tipo 1**

Tiene la más alta tasa de defunciones por homicidio del país: 50.2 frente a 13.7. La incidencia de pobreza es la segunda más alta: 83.5 frente a 60.6 de la nacional. Representa el 2% de la población nacional y el 7.3% de los homicidios ocurridos entre 1997 y 1998. Cinco cantones se encuentran en esta categoría, siendo Quinindé y Vinces las poblaciones más importantes.

#### **Tipo 2**

Es un tipo caracterizado por una alta incidencia de pobreza (76.3%) y una tasa de defunciones por homicidio que duplica la tasa nacional. En los diecinueve cantones que se encuentran en este tipo vive el 6.1% de la población y en ellos se registra el 12.7% de los homicidios. Dos capitales de provincias amazónicas se encuentran en esta categoría: Lago Agrio y Coca.

#### **Tipo 3**

Tiene una tasa de defunciones por homicidio menor que la de los tipos anteriores; sin embargo, es aún más alta que la nacional (20.2). La incidencia de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad presenta niveles inferiores a la media nacional. En los quince cantones que lo conforman vive el 11.3% de la población y se registra el 16.7%



**Cuadro 2: Tipología según tasas de defunción por homicidios, incidencia de pobreza, Indigencia e índice de vulnerabilidad social 1997 - 1998**

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5	Tipo 6	Tipo 7	Tipo 8	Ecuador
	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
Tasa defunción por homicidio	50.2	28.6	20.2	13.6	13.3	6.5	6.5	5.3	13.7
Incidencia de pobreza	83.5	76.3	58.4	42.4	83.5	64.6	88.5	75.9	60.6
Incidencia de Indigencia	31.8	25.4	15.4	9.8	39.0	22.0	54.4	31.6	21.6
Índice Vulnerab. Social	43.0	37.9	27.6	17.4	48.7	35.4	69.6	51.0	32.8
% de los homicidios	7.3	12.7	16.7	41.0	9.0	5.4	3.3	4.6	100.0
% de la población	2.0	6.1	11.3	41.3	9.3	11.3	6.9	11.8	100.0
Cantones	Buena Fe Palenque Quinindé Santa Lucía Vinces	Balzar A. Baquerizo Sevilla de Oro San Lorenzo Atacames Daule El Empalme El Triunfo Palestina Samborondón Urbina Jado Nobol Puebloviejo Urdaneta Ventanas El Carmen Lago Agrio Putumayo Orellana	Playas Naranjito El Guabo Esmeraldas Naranjal Simón Bolívar M. Maridueña La Libertad Babahoyo Montalvo Quevedo Portoviejo Palora Sto. Domingo Shushufindi	Huaquillas Balsas Machala Arenillas Atahualpa Marcabellí Pasaje Piñas Portovelo Santa Rosa Zaruma Guayaquil Durán Milagro Manta Quijos Mera Quito Rumiñahui Zamora	Las Naves Caluma Chimbo Echeandía San Miguel La Trocal Tulcán Bolívar Mira Montúfar La Maná Pangua Saquisilí Guano Eloy Alfaro Muisne Colimes Pedro Carbo Lomas de S. Ibarra Urcuquí Catamayo Chaguarpamba Baba Bolívar (Manabí) Flavio Alfaro Junín Paján Pichincha Santa Ana 24 de Mayo Pedernales P. Moncayo PV Maldonado Píllaro	Balao Las Lajas Cuenca El Pan Chilla Salinas Yaguachi Loja Chone Rocafuerte Sucre Morona Gualaquiza Limón Santiago Sucúa Huamboya San Juan Bosco El Chaco Pastaza Mejía Los Bancos Baños Cevallos Chinchiipe Nangaritza Yacuambi Yanzatza El Pangui G. Pizarro Sucumbíos Cascales Joya Sachas	Cañar Chillanes Nabón Santa Isabel Guaranda El Tambo Pujilí Sigchos Alausí Colta Chunchi Guamote Pallatanga Cumandá Cotacachi Otavalo Calvas Celica Celica Espíndola Gonzanamá Macará Paltas Puyango Saraguro Sozoranga Zapotillo Pindal Quilanga Cayambe Loreto	San Fernando Pucará Girón Gualaceo Paute Sigsig Oña Chordeleg Azogues Biblián Déleg Espejo Latacunga Salcedo Riobamba Chambo Penipe Santa Elena Antonio Ante Pimampiro Jipijapa Montecristi Tosagua Tena Archidona Ambato Mocha Patate Quero Pelileo Tsaleo Aguarico	

Fuentes: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, e INEC, Estadísticas Vitales, 1997 y 1998. Elaboración: FLACSO-Ecuador  
Los datos de pobreza e indigencia fueron ajustados sobre la base de los efectos del Fenómeno del Niño

---

de las defunciones por homicidio. Tres capitales provinciales clasifican bajo este tipo, Esmeraldas, Babahoyo y Portoviejo, así como las ciudades de Quevedo y Santo Domingo de los Colorados.

#### Tipo 4

Su tasa de defunciones por homicidio está alrededor del promedio nacional, pero los niveles de pobreza, indigencia y vulnerabilidad social son inferiores. Machala, Guayaquil, Quito, Manta y Zamora forman parte de este tipo. El 41.3% de la población vive en los 20 cantones considerados y allí se presenta el 41.0% de las defunciones por homicidio.

#### Tipo 5

Al igual que el anterior, tiene una tasa de defunciones por homicidio similar a la nacional. La diferencia radica en los valores significativamente más altos de los indicadores de pobreza, indigencia y del índice de vulnerabilidad social. Tulcán e Ibarra son las capitales de provincia que se encuentran en este tipo que agrupa a 35 cantones, en los que se halla el 9.3% de la población y el 9% de las defunciones por homicidio.

#### Tipo 6

A partir de este tipo, la tasa de defunciones por homicidio cae significativamente por debajo de la media nacional. La incidencia de pobreza es ligeramente superior al promedio nacional, al igual que los otros dos indicadores sociales. Se encuentran las capitales provinciales de Cuenca, Loja, Morona y Puyo. Agrupa al 11.3% de la población y registra el 5.4% de las defunciones por homicidio.

#### Tipo 7

Tiene una tasa promedio de defunciones por homicidio de 6.5, que es similar a la del tipo anterior. Los indicadores de situación social son significativamente más altos que el promedio nacional. Tiene el 6.9% de la población; y, registra el 3.3% de las defunciones por homicidio.

#### Tipo 8

Tiene la tasa más baja de defunciones por homicidio (5.3). Los valores de los indicadores de situación social son más bajos que en el tipo anterior, pero más altos que el promedio nacional. El 11.8% de la población nacional se encuentra en este tipo y registra el 4.6% de las defunciones por homicidio.

### **Las defunciones por homicidio en Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito**

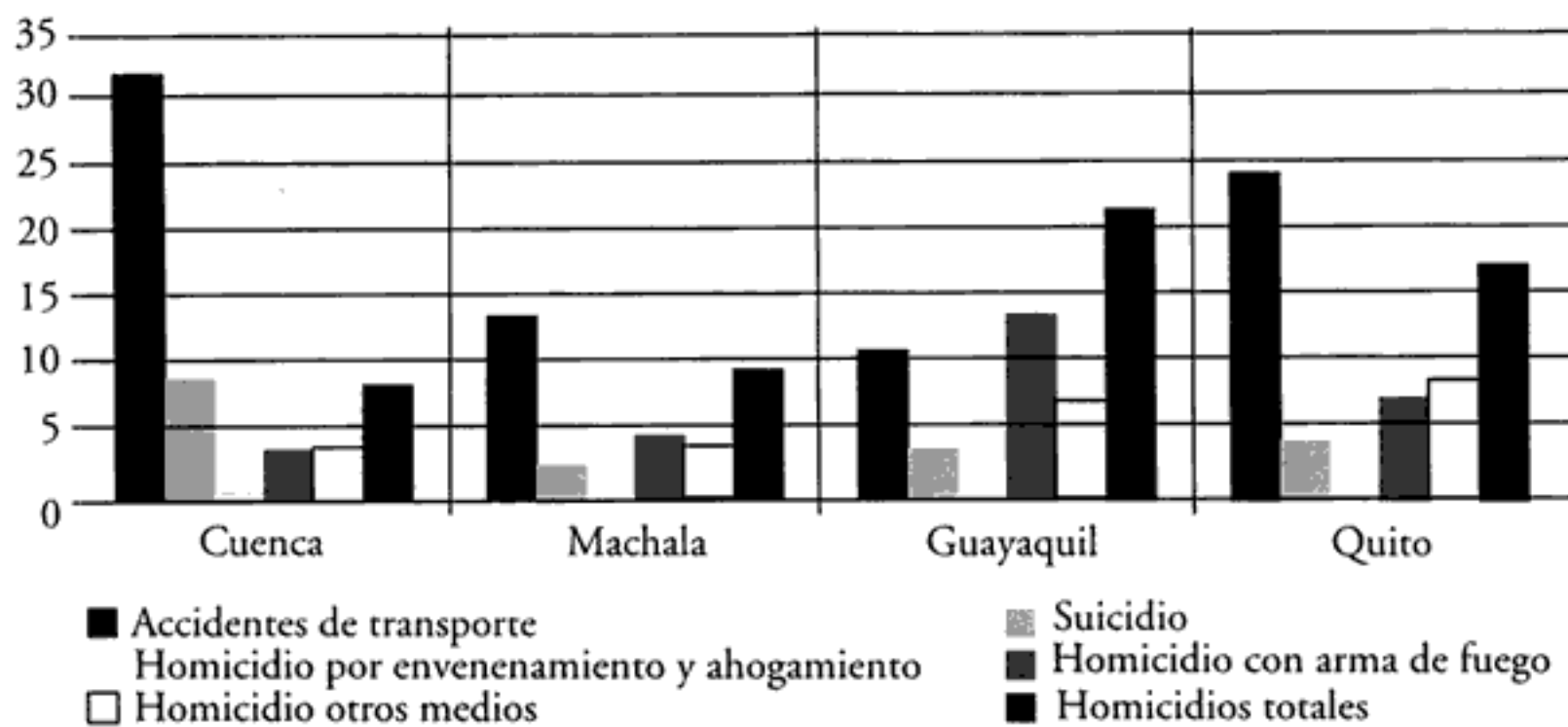
Las tasas de defunción por accidentes de transporte, suicidio y homicidio tienen un comportamiento diverso en las ciudades de Cuenca, Machala, Guayaquil y Quito. Cuenca (32.6) y Quito (25.1) son las ciudades que mantienen las tasas más altas de defunciones por accidentes de transporte, mientras que Machala (14.3) y Guayaquil (11.6) son las que presentan las menores tasas. Cuenca (9.6) también tiene la tasa de defunciones por suicidio más alta de las cuatro ciudades, mientras Machala (2.9) tiene la menor. Guayaquil (22.2) y Quito (18.0) presentan las tasas totales de homicidios más elevadas, pero la primera tiene la mayor tasa de homicidios con arma de fuego (14.4), mientras que la segunda tiene la de homicidios por otros medios (8.8). Machala (10.0) y Cuenca (9.2) tienen las menores tasas de homicidios. (Ver gráfico 4))

De acuerdo con el sexo, Guayaquil y Quito presentan las mayores tasas de defunción por homicidio, tanto para hombres como para mujeres. Machala tiene la menor tasa de defunciones masculinas y Cuenca, la de femeninas. Siguiendo el mismo patrón observado en el estudio, los homicidios están directamente asociados con los hombres en las cuatro ciudades. La tasa de defunciones masculinas por homicidio es 8.3 veces más alta que la femenina en Quito, 9.2 veces en Machala, 11.1 veces en Guayaquil y 28 veces en Cuenca. (Ver gráfico 5)

En Cuenca, Guayaquil y Quito el grupo de mayor riesgo para las defunciones por homicidio es el de 25 a 39 años, mientras que en Machala es el de 40 a 59 años. En Cuenca también es sig-

Gráfico 4

Tasas de defunción por accidentes de transporte, suicidios y homicidios (1999)



Fuente: INEC. Elaboración: FLACSO-Ecuador

nificativo el porcentaje de defunciones en el grupo de 20 a 24. Quito es la única ciudad en la que se observa defunciones por homicidio en todos los grupos de edad, mientras que en Cuenca y Machala no existe tal tipo de fallecimiento en los menores de 15 años y en Guayaquil en el grupo de 5 a 9 años. Machala tiene los porcentajes más elevados de defunciones dentro de los grupos de 15 a 19 y de mayores de 60 años.

En Guayaquil y Quito, los porcentajes de las defunciones por homicidio, de las mujeres menores de 15 años y de las de más de 60 años, son significativamente más altos que los de los hombres en relación con los totales de las defunciones femeninas y masculinas respectivas. Es necesario profundizar la investigación para identificar las razones por las que se produce esta situación, pues la misma también se presenta a nivel del país.

Según el nivel educativo, en Guayaquil se presenta el porcentaje más alto de defunciones por homicidio de personas con educación primaria, en Quito con educación secundaria y en Machala con educación superior. Únicamente en Guayaquil existen defunciones de personas que asistían a centros de alfabetización.

De acuerdo con la categoría ocupacional, en Machala y Guayaquil, los mayores porcentajes corresponden a las defunciones de personas que eran trabajadores por cuenta propia, mientras que en

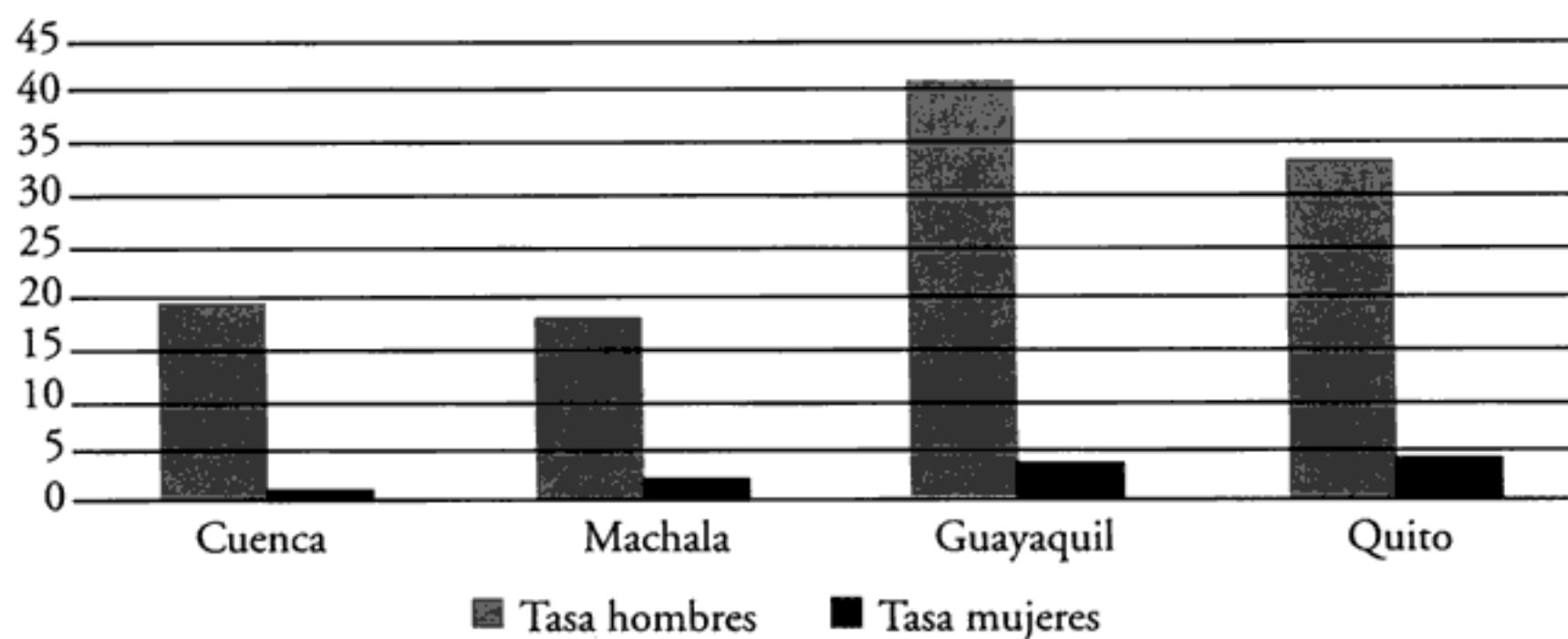
Cuenca y Quito, a los empleados u obreros. Algo que es común en las cuatro ciudades, son los porcentajes importantes de defunciones de personas que estaban desempleadas y que oscilan entre 20%, en Cuenca y 28.6% en Quito.

## Conclusiones

- Es necesario reconocer, en primer lugar, que las características de este estudio, basado principalmente en el análisis de fuentes secundarias, limitan la posibilidad de llegar a identificar las causas por las que se presentan las violencias sociales en Ecuador. Sin embargo, establece una línea de base para futuros trabajos de investigación. Como parte de ellos, se debería incorporar el tema de violencia y cultura, pues hipotéticamente se podría plantear que varias de las causas de la violencia, en general, podrían estar más relacionadas con dichos aspectos que con la pobreza como generalmente se tiende a plantear.
- En Ecuador, las violencias sociales son un fenómeno fundamentalmente urbano que promueve un nuevo tipo de relación de la población basado en la inseguridad, desamparo, agresividad, autodefensa, etc. Por esta razón, la violencia empieza a ser reconocida como uno



**Gráfico 5**  
**Tasas de defunción por homicidios según sexo (1999)**



Fuente: INEC Elaboración: FLACSO-Ecuador

de los problemas prioritarios en el ámbito local, junto con el desempleo. Este es un proceso independiente del hecho que los municipios, como instancia de poder local, lo quieran o no identificar como uno de sus campos específicos de acción.

- Otra característica importante de la violencia social es su relación directa con los hombres. Frecuentemente, esto es planteado para demostrar el carácter de agresores de los mismos, sin considerar que al mismo tiempo ellos son las principales víctimas. Este es un problema que requiere ser incluido prioritariamente como parte del campo de las políticas públicas que se diseñen en el futuro.
- La violencia social reduce los espacios y los tiempos de convivencia social, afectando de manera directa el sentido de ciudadanía, lo cual, es un serio limitante para sociedades como la ecuatoriana que, de por sí, presenta serias carencias en este campo. Pero, además, se debe considerar que la violencia social no solo que limita los derechos de las personas, sino que, inclusive, llega a eliminarlos. Sin embargo, su prevención no siempre es parte de las agendas para promover la vigencia plena de dichos derechos para el conjunto de los ciudadanos y ciudadanas, sobre la base de su diferenciación por edad, género, etnia, etc. El tema

de los derechos generalmente ha sido planteado más como parte de la relación Estado y sociedad y, en menor medida, a lo interno de esta. En este sentido, hay que reconocer los esfuerzos que se han realizado en contra de violencia contra la mujer y el maltrato infantil.

- Las defunciones por homicidio se han convertido en la principal causa externa de muerte en Ecuador, superando ligeramente a los accidentes de transporte. Ser de sexo masculino, soltero y tener una edad entre los 15 y los 49 años, son factores de riesgo para fallecer por homicidio. Sin embargo, durante la última década el mayor incremento porcentual de la tasa ocurre en el grupo de menores de 4 años. Las provincias situadas en la frontera norte de Ecuador son las que presentan las tasas más elevadas de homicidios.
- A pesar de la reducción de sus tasas, los fallecimientos por accidentes de transporte son la segunda causa externa de muerte en el país. Las mayores tasas se observan en el grupo de mayores de 50 años. Si bien las tasas más elevadas se presentan en el área urbana, existe un decrecimiento más reducido en el ámbito rural. Afectan sobretodo a las provincias serranas cruzadas por la carretera Panamericana, en el eje comprendido entre Carchi y Azuay. Pero los mayores incrementos porcentuales ocurren

---

en tres provincias de la Amazonía: Pastaza, Morona y Zamora. Esto podría estar vinculado con la carencia de vías de primer orden, así como con una mayor vinculación de esta última región a los mercados nacionales, lo cual implica el aumento del flujo de personas, vehículos y productos.

- Las defunciones por suicidio han cambiado de ser principalmente rurales a urbanas. A igual que los homicidios, se relacionan sobretodo con las personas de 15 a 49 años, pero el crecimiento más significativo se produce en los niños y niñas comprendidas entre los 5 y 14 años. Esto podría estar relacionado con procesos de desintegración familiar y carencia de afectividad, vinculados con la migración, así como con ciertos problemas relacionados con la búsqueda de su identidad, patrones de consumo y medio escolar. Cañar, Carchi, Imbabura y Azuay son las provincias que presentan las tasas más altas de fallecimientos; sin embargo, los mayores incrementos porcentuales se observan en Bolívar, Imbabura y Morona.
- Entre los homicidios, los que se realizan con armas de fuego constituyen la primera causa de fallecimiento de los hombres, y la segunda de las mujeres. Los principales factores de riesgo para los hombres se relacionan principalmente con estado civil soltero, entre 25 y 39 años, educación primaria, empleados u obreros y cuentapropistas. En las mujeres, el riesgo se asocia con estado civil soltera, entre 25 y 39 años, nivel educacional primario y trabajo no remunerado. Sin embargo, algo que llama la atención, y que debería investigarse, es el porcentaje significativo de mujeres menores de 20 años y mayores de 60 que son asesinadas con arma de fuego. Hipotéticamente, se podría plantear que existen diferencias en los escenarios en que se producen estos homicidios: los de mujeres serían dentro del contexto del hogar, mientras que los de los hombres serían fuera del mismo. Las provincias que presentan los mayores porcentajes de defunciones por homicidio con arma de fuego son Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y Esmeraldas, para personas de ambos sexos.
- A diferencia de lo que comúnmente se plantea

y superando el determinismo con el que se ha enfocado la violencia, el estudio deja ver que no siempre existe una relación directa entre pobreza y defunciones por homicidio, pues se observa una correlación baja entre éstas y los niveles de pobreza, indigencia y el índice de vulnerabilidad social. Únicamente en un conjunto de 24 cantones (20 de la Costa, 3 de la Amazonía y 1 de la Sierra) de un total de 193, se presenta un nexo directo entre los indicadores mencionados, para los años 1997 y 1998. En ellos reside el 8.1% de la población ecuatoriana y se produce el 20% de los homicidios.

- Quito ha dejado de ser la “ciudad franciscana” como tradicionalmente (aunque no siempre con sustento) se la consideraba, pues presenta tasas que inclusive son superiores a las que se observan en Guayaquil, a excepción de los homicidios con arma de fuego, que, en cambio, constituyen el principal problema de esta ciudad. En Cuenca se observa una primacía de las defunciones masculinas por homicidio que supera por casi tres veces el valor nacional.
- El estudio también permitió identificar algunos problemas relacionados con la recolección, análisis y seguimiento de la información sobre seguridad ciudadana: no existe un espacio de coordinación institucional, falta actualizar y homogenizar los criterios de recolección y análisis sobre la base de un enfoque de seguridad ciudadana, la sistematización de la información se realiza de manera parcial y puntual -lo que no permite establecer e implementar políticas preventivas-, se advierte subregistro e inconsistencia de algunos datos, no hay un proceso de verificación de la identidad de las personas que son o se encuentran detenidas, se observan deficiencias en el funcionamiento del sistema de información sobre violencia intrafamiliar, no se dispone de información actualizada sobre el maltrato a los niños, jóvenes y adultos mayores, se carece de información que permita detectar la percepción de la ciudadanía sobre las distintas violencias que la afectan, así como de un plan de difusión y consulta a la población, tanto para informarle los resultados que se obtengan como para recibir sus comentarios y sugerencias.

---

# El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía<sup>1</sup>

Gioconda Herrera\*

Este artículo explora algunos de los problemas que encuentra la institucionalización de políticas de género en el país. Se trata de un ejercicio preliminar que intenta, por un lado, pasar revista a la trayectoria de la conformación de institucionalidad de género en la década de 1990, retomando algunos de los cuestionamientos que arrojan los primeros balances al respecto en la región, y por otro, analizar los usos que se le atribuyen al género en tres sectores estatales del área social. El interés es mostrar el proceso de traducción y resignificación que se presenta en las formas de apropiación de las cuestiones de género entre funcionarios y funcionarias vinculadas con programas que, de manera directa o indirecta, orientan su atención a mujeres en el área social. El propósito de este trabajo es contribuir a un mejor entendimiento de las acepciones que asume el género en la dinámica estatal, ubicar las limitaciones que encuentra la colocación de demandas de género en el Estado y explorar los procesos de definición y redefinición que ocurren en el tránsito entre demanda y formulación de política, como una de las entradas para entender la complejidad del proceso de institucionalización de políticas de género en el Estado.

El punto de partida para esta reflexión es la propuesta de Nancy Fraser (1989) de concebir a las políticas de género como sistemas interpretativos institucionalizados. Esto supone, a su vez, una

visión del Estado como una entidad heterogénea, conformada por un “conjunto de arenas, discursos, instituciones, producto de luchas políticas y coyunturas”, espacio en el cual determinados actores han logrado colocar y negociar ciertas demandas de género (Vargas 2000b: 38).

Nancy Fraser propone estudiar las necesidades o demandas de las mujeres, no tal cuál aparecen formuladas en las políticas, sino como producto de la disputa que establecen distintas capacidades discursivas que compiten por hacer valer sus respectivas interpretaciones. Es este discurso interpretativo el que permite despolitizar algunas necesidades, ocultar otras o simplemente dejarlas en manos de expertos/as que las resuelvan. En este caso, distintas interpretaciones de las demandas de género presentes en la institucionalidad del Estado reflejan entonces intereses diversos de los actores (“expertos”) inmersos en ella y no son simplemente multivocalidades.

En una primera parte se revisa la conformación de un aparato institucional orientado a atender las demandas de las mujeres en el país, principalmente a partir de 1995, entendiendo este proceso en el marco del impulso internacional que promovió el establecimiento de políticas de género en toda la región y del giro de los movimientos feministas hacia priorizar la interlocución con el Estado en su accionar. También se presentan algunas de los cuestionamientos que ha recibido este proceso en los primeros balances realizados. Luego, se analizan tres ejemplos de traducción del género en el campo de las políticas de salud, educativas y en programas de desarrollo social, mirando las percepciones que sobre la perspectiva de género se han formado funcionarios/as estatales trabajando en estos sectores, con el fin de ilustrar una

---

<sup>1</sup> Algunas de las ideas de este artículo fueron presentadas en el IV Encuentro Andino de Programas de Estudios de Género, Cuenca-Ecuador, enero de 2000.

\* Profesora-Investigadora de FLACSO-Ecuador.



---

de las maneras en que se ha resignificado la crítica feminista a la subordinación de las mujeres en los discursos del Estado.

### **Institucionalidad de género y políticas públicas en Ecuador**

Varias autoras han señalado que la década de 1990 representó un giro en la relación entre el movimiento feminista y el Estado en América Latina. Si hasta la década de los ochenta, la posición predominante era la de trabajar de espaldas al Estado, por la democratización de la vida cotidiana y por el posicionamiento del espacio privado como locus político, en los años noventa se empieza a mirar al Estado como un interlocutor importante. (Vargas 2000b, Barreiro 2000, Vega 2000).

Este giro ha sido explicado desde varias perspectivas. Por un lado, se amplía el debate sobre la concepción del Estado dentro del pensamiento feminista. En efecto, hasta los años ochenta está presente una visión homogénea del Estado como reproductor de las desigualdades de género<sup>2</sup> –posturas que algunas autoras han calificado como una especie de “demonización” del Estado (Barreiro, 2000)– que volvía impensable mirar los espacios estatales como arenas de negociación de las demandas de género. Con el retorno a la discusión de lo político de las nociones liberales sobre los derechos, surgen otras posturas que más bien definen al Estado como un instrumento a ser perfeccionado con miras a alcanzar mayor igualdad entre los sexos, mayor respeto por la diversidad y como un espacio de conciliación de las diferencias. A su vez, esta perspectiva liberal sobre el Estado es discutida desde una tercera postura que lo mira, de manera más ambivalente y heterogénea, como potencial productor de espacios de igualdad, a través de leyes, políticas públicas y medidas de acción afirmativas, y al mismo tiempo como reproductor de desigualdad en otros espacios, como el de las políticas económicas (León 1993, Vargas 2000b, Barreiro 2000).

---

2 Esta perspectiva es la que alentó la primera ola de trabajos que intentaron visibilizar las inequidades de género en diferentes espacios del mundo público.

En segundo lugar, el giro hacia el Estado es considerado un producto de la crítica a los anteriores modelos de políticas MED (Mujeres en el desarrollo), en donde el foco de atención, salvo en el modelo de equidad, fue el de programas de corto alcance, baja cobertura y poca efectividad que fueron en su mayoría trabajados desde aparatos fuera del Estado o como parte de una institucionalidad de bajo perfil. A decir de Sonia Alvarez (1998), uno de los debates en la Conferencia de la Mujer en Beijing 1995 fue cómo pasar de “una agenda de políticas feministas a una agenda feminista de políticas públicas”.

En tercer lugar, algunas autoras han hecho hincapié en el retorno del concepto de ciudadanía en las discusiones sobre lo político público. Para Silvia Vega, en el caso del Ecuador, se pasó de una organización con características de movimiento social, que buscaba impactos en el discurso cultural, a una serie de organizaciones que intentan construirse como movimiento ciudadano, que quiere incidir en el Estado, en sus leyes y sus políticas, colocar sus demandas en él, y que trata de exigir su cumplimiento a través de la puesta en marcha de mecanismos de veeduría y control social. (Vega 2000: 223-228). Para Virginia Vargas, el concepto de ciudadanía es un eje fundamental de reflexión y acción del movimiento feminista y, también, un eje que concentra las tensiones del pensamiento político actual (Vargas 2000a: 171). En ese sentido, está al centro de la discusión sobre la relación entre el proyecto de los feminismos latinoamericanos y el Estado. El nuevo relacionamiento de los feminismos con lo público político tiene que ver con el fortalecimiento de un discurso sobre los derechos (en lugar de la reafirmación de las vulnerabilidades de las mujeres, tan presente en algunos discursos de las políticas sociales en el país y en América Latina, sobre todo a raíz de las medidas de compensación a las políticas de ajuste estructural) y con una ciudadanía entendida más allá de su dimensión político electoral, como práctica apropiadora de los derechos existentes y productora de nuevos derechos (Vargas 2000b: 35).

Este cambio de perspectiva dentro del movimiento, junto con las recomendaciones de las conferencias internacionales y la presión de orga-

---

nismos bilaterales y multilaterales en el marco de las tareas de modernización del Estado, coadyuvaron para crear una coyuntura propicia en toda América Latina para la creación y el fortalecimiento de una institucionalidad orientada hacia las mujeres. (Vargas 2000b:47).

Durante la década de los años setenta y sobre todo en los años ochenta, se crea en toda América Latina una primera ola de instituciones orientadas a promover intervenciones a favor de las mujeres. Surgen las Oficinas de la Mujer, los Institutos de la Mujer y otras entidades más al interior de los Estados como producto, por un lado, de la Década de la Mujer proclamada por las Naciones Unidas, y por otro, como resultado de las políticas de promoción social impulsadas por los distintos gobiernos de transición democrática del continente. Esta institucionalidad –todavía muy incipiente– significó en general esfuerzos aislados y acciones de baja cobertura que no lograron cambiar el carácter asistencialista que hasta entonces habían caracterizado las intervenciones de los Estados en los temas relacionados con la situación de las mujeres.

Es a partir de 1995, con la Conferencia de Beijing, que las políticas públicas de género empiezan a tomar importancia en las discusiones del movimiento de mujeres y se alcanzan distintos grados de inserción en los Estados. El tratamiento del tema emerge como resultado de los debates de la Conferencia de Beijing que sugieren el establecimiento de políticas públicas de género en los países firmantes de la Plataforma. Es decir, se trataba de pasar de una visión de las mujeres como sujetos de atención hacia una mirada integral en que las políticas en cualquier área busquen corregir inequidades de género.

En Ecuador esto significó durante la segunda década de los años 90 un sorprendente crecimiento de la institucionalidad de género. En 1997, la Dirección Nacional de Mujer (DINAMU), institución dependiente del Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio con menor peso presupuestario y político dentro del área social en ese entonces, y con mucho menos importancia que cualquiera de los Ministerios del área económica, pasa a ser el Consejo Nacional de las Mujeres, un organismo directamente dependiente de la Presi-

dencia de la República con el mandato de convertirse en el ente regulador de las políticas de género en el país. A partir de 1999, la Comisión de la Mujer, la Juventud, el Niño y la Familia del Congreso Nacional, asume el estatus de “permanente”. Esta Comisión está encargada de legislar a favor de los derechos de las mujeres, entre otros, basándose tanto en los Convenios Internacionales que ha firmado el Estado ecuatoriano, principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como en los nuevos mandatos de la Constitución de 1998, que garantizan una serie de derechos importantes para las mujeres como son el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como productivo, el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual, la promoción por parte del Estado de una participación equitativa de hombres y mujeres en instancias de decisión en el ámbito público, entre otros. La Comisión tiene por delante todo un cuerpo constitucional a ser transformado en leyes y regulaciones específicas que permitan operativizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en las instituciones públicas y otros ámbitos sociales.

En 1999 también se crea, adjunta a la Defensoría del Pueblo, la Defensoría de la Mujer, el Niño, la Juventud y los Discapacitados, como una entidad encargada de la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres, entre otros actores. Esta, sin embargo, tuvo una corta vida, y debido a vaivenes políticos en los que está atrapado todo intento de construcción institucional en el país, se encuentra en proceso de reconstrucción luego de casi un año de afección, pero con el perfil menor de una Dirección Nacional dentro de la Defensoría del Pueblo.

Por último, en el irregular y lento proceso de descentralización que está viviendo el país, existen algunas iniciativas para que la elaboración de los planes de desarrollo local incluyan la perspectiva de género en sus políticas y promuevan la participación de las mujeres.<sup>3</sup>

En cuanto a la presencia de un discurso sobre desigualdades de género en el Estado, éste se inserta progresivamente en la planificación de lo social, al menos en el papel, desde los años ochenta. Una revisión de los planes de desarrollo en las dos



*En los noventa cambiaron las relaciones entre movimiento feminista y Estado. En Ecuador eso significó un posicionamiento de las demandas por la equidad de género dentro del Estado, a nivel del discurso oficial y de la creación de instituciones encargadas de viabilizarlas*

décadas demuestra que el tema de la discriminación de las mujeres fue progresivamente tomando cuerpo en los instrumentos de planificación. Por ejemplo, en el Plan 1984-1988 se reconoce por primera vez la condición de discriminación de la mujer y el Estado se propone la creación de un marco legal e institucional de promoción de las organizaciones de mujeres. En el siguiente (1988-1992) ya consta un acápite especial de políticas dirigidas hacia las mujeres, que incluye un reconocimiento de fenómenos como la feminización de la pobreza y la existencia de la doble jornada, y reclama la formulación de políticas integrales. En la tercera edición de la Agenda para el Desarrollo, documento oficial de la oficina de planificación del gobierno de 1992-1996, dice incluir el enfoque de género en toda la planificación estatal. Esta tercera versión fue elaborada casi al final del período, luego de la Conferencia de Beijing y a pocos meses de que el Presidente concluya su mandato. Se señala que puesto que hombres y mujeres tienen distintos grados de acceso y control a los recursos y, por consiguiente, sus necesidades son distintas, se insertan ajustes a las propuestas iniciales de acción, así como acciones explícitas en favor de las mujeres y las niñas en el sector social. Si bien este es un primer intento por insertar de manera transversal el análisis de género en la planificación, es evidente que por la forma en que se

lo realizó, *ex post* y solo en su tercera versión, adolece de serias limitaciones: la mayoría de las acciones de género propuestas aparecen más como incrustaciones dentro de los proyectos sociales que como políticas integrales<sup>4</sup>.

Por último, la entonces DINAMU elabora en 1996 un Plan de Igualdad de Oportunidades que pretende constituirse en un “instrumento para el diseño e implementación de las políticas globales, sectoriales y focalizadas”, orientadas a superar “los obstáculos y las limitaciones que impiden la participación plena de las mujeres –en igualdad de condiciones que los hombres– en la vida económica, política, social y cultural” (CONAMU, 1996: 3). La igualdad de oportunidades significa pasar de “una atención a los problemas específicos que comparten grupos determinados de mujeres, a *afectar* los mecanismos que traban esta igualdad, entendida, no sólo en relación a la distribución de los bienes, derechos y de las obligaciones, sino también en relación a la participación de los sujetos sociales en la determinación de las reglas que norman la sociedad” (Guzmán 1998: 59). Es decir, el Estado se coloca como ente regulador de las políticas de género y, por primera vez, cuenta con un instrumento que orienta específicamente la creación de políticas públicas de género en el aparato estatal.

También los organismos bilaterales y multilaterales han promovido la adopción de la dimensión de género en los proyectos y programas de desarrollo que mantienen con el Estado<sup>5</sup>. Finalmen-

3 Existe un creciente interés del CONAMU por trabajar en políticas a nivel local. Por el momento ha mantenido experiencias piloto en tres municipios del país. Actualmente el Municipio de Cuenca está en proceso de elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades, proceso que tiene como objetivo convertirse en el instrumento de mandato de las políticas municipales de género en el cantón. Para un análisis de la presencia (y ausencia) del enfoque de género en los ejercicios de planificación estratégica a nivel local, ver el estudio de caso de Katty Hernández (2000).

4 Reina Artieda, 1998, “El género en la planificación estatal”, Fundación Mujer y Sociedad, mimeo, Quito.

5 Por ejemplo, este es el caso del Banco Mundial que a través de su proyecto ProGenial trabaja por la inserción transversal del enfoque de género en los diferentes proyectos que financia en el país como el Prodepine, ProJusticia, Praguas, Modersa, entre otros.



---

te, el aparato normativo legal y constitucional ha sido modificado, construyendo un terreno propicio para la formulación de políticas de género<sup>6</sup>.

En síntesis, la década de los noventa significó un posicionamiento importante de las demandas por la equidad de género dentro del Estado ecuatoriano, tanto a nivel del discurso de las políticas sociales y de planificación, como en lo relacionado a la creación de una institucionalidad encargada de viabilizar estas demandas a través de políticas concretas.

Estos procesos se dieron con mayores o menores grados de intensidad y diferencias en prácticamente toda la región. Muchos países cuentan ahora con organismos especializados como las Comisarías encargadas de la aplicación de la Ley de Violencia contra las mujeres y la familia, se han realizado importantes reformas en las Constituciones de los Estados tendientes a garantizar los derechos de las mujeres, se establecen medidas de discriminación positiva en los reglamentos de elecciones y se han reformado varios códigos civiles y penales.

Estos avances han sido vistos como cambios trascendentales por los distintos movimientos de mujeres en América Latina, y como la consolidación de un conjunto de derechos orientados hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la región. No obstante, también se han levantado ciertas dudas respecto al rol que están asumiendo los movimientos sociales y las feministas dentro del Estado en esta nueva coyuntura, y a la forma en que las reivindicaciones de las mujeres han sido asumidas por parte de esta institucionalidad emergente. Este proceso de institucionalización, las estrategias utilizadas, los logros y las limitaciones de este aparato, han empezado a ser reflexionados y arrojan un resultado un tanto pesimista.

En primer lugar, se constata una brecha entre el discurso y la práctica institucional. La construc-

ción de políticas de género se topa con resistencias y prácticas culturales discriminatorias en las instituciones, con la falta de voluntad política por parte de organismos decisores para impulsar las políticas, con los obstáculos estructurales de Estados en proceso de reestructuración o reducción de su aparato de atención de lo social, con problemas fiscales graves y con el fantasma de la corrupción presente en sus dinámicas.

En segundo lugar, las oficinas encargadas de fomentar las políticas de género en el Estado generalmente adolecen de problemas presupuestarios, tienen poca legitimidad al interior de los Estados, en algunos casos no han manejado adecuadamente su relación con la sociedad civil (Vargas, 2000b:48-49), y en otros, de acuerdo a algunas autoras, se han constituido en instancias híbridas que facilitan la confusión de funciones, entre lo que le corresponde al movimiento de mujeres y lo que le compete al Estado (Vega: 2000: 251-252).

Un tercer argumento que pone en tela de duda la importancia de la institucionalidad de género dentro del Estado es la crisis de los modelos democráticos y la creciente deslegitimación de los Estados. Como lo analiza Silvia Vega (2000), uno de los nudos por resolver en esta coyuntura de los noventa es saber si debemos apostarle al Estado en un contexto de debilitamiento del mismo "frente a poderes externos que lo determinan más que nunca y a fuerzas privadas internas que pugnan por imponer sus intereses" (Vega, 2000: 250). En otras palabras, se presenta el desafío de cómo construir institucionalidad de género en un contexto de crisis político-institucional como la que vive nuestro país y la mayoría de los Estados de la región andina.

Por otro lado, se plantea una crítica a las políticas focalizadas, especialmente aquellas centradas en las mujeres, como procesos que producen resquebrajamiento en la construcción de ciudadanía. Pautassi (2000) plantea que si bien se han abierto espacios de participación y avance en los derechos de las mujeres en el terreno de las leyes, al mismo tiempo se han restringido los beneficios sociales y las políticas de protección social, limitando así las oportunidades reales de esta participación. En síntesis, se ha avanzado en la política del reconocimiento y la presencia, pero la crisis

---

<sup>6</sup> Se destacan la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia de 1995 y la subsecuente creación de 21 Comisarías encargadas de atender las denuncias, la Ley de Amparo Laboral (1997), las modificaciones a la Ley de Elecciones (2000) que introducen una cuota mínima de 30% de candidatas mujeres en las elecciones pluripersonales, la Ley de Maternidad Gratuita, la despenalización de la homosexualidad, el reconocimiento del acoso sexual como delito, entre otras.

---

económica e institucional pone en evidencia la vulnerabilidad de los derechos económicos y sociales, especialmente de las mujeres pobres. En los momentos actuales, se vuelve muy difícil articular el espacio global de los convenios y tratados internacionales con el espacio nacional y local –que vive momentos y temporalidades muy distintos–. En esa misma línea, otras autoras han llamado la atención sobre cierta despreocupación –por parte de los movimientos de mujeres– por colocar demandas relacionadas con la redistribución de la riqueza material y las políticas económicas, que no llegaron a constituirse como prioridades en la agenda feminista y, por tanto, tampoco fueron negociadas con fuerza con el Estado (Deere y León, 2000; Vega, 2000; Bareiro, 2000).

Finalmente, la creciente instrumentalización de la dimensión de género en las acciones estatales y del desarrollo ha sido también motivo de debate. Para algunas feministas esto no hace sino ocultar las relaciones de poder y desvirtuar una política propiamente feminista. Alexandra Martínez, en su revisión de los usos del género en proyectos de desarrollo rural, sostiene que el género es tratado como un componente técnico al interior de los proyectos, en detrimento del sentido político que originó su inserción, produciéndose una neutralización de su efecto cuestionador (Martínez, 2000: 98). Otras autoras reconocen una percepción creciente de que lo alcanzado en términos de visibilidad, capacidad de negociación, profesionalización e interlocución con lo público ha debilitado la capacidad cuestionadora a los arreglos de género existentes, oscureciendo el sentido político-cultural de más largo aliento del proyecto feminista (Vargas, 2000b:43). A su vez, Montañó alerta sobre el riesgo de desdibujamiento de las propuestas y su tecnificación apolítica si éstas no van acompañadas de una capacidad propositiva de la sociedad civil para exigir canales democráticos de interacción, mantener el liderazgo de los cambios e incidir en el terreno de la opinión pública (citado en Vargas, 2000b: 61). En el caso de Ecuador, si bien se percibe importantes avances en términos de derechos formales de las mujeres, también se constata que los temas de inequidad y discriminación de género no están legitimados en la esfera de la opinión pública ni forman parte del sentido común de los y las ciudadanas<sup>7</sup>.

## El ambiguo proceso de traducción de las políticas de género

Continuando en la línea de la crítica a los riesgos de neutralización e instrumentalización de la dimensión de género en las políticas, en esta parte propongo algunos ejemplos de cómo ha sido traducido el enfoque de género en el lenguaje de funcionarios/as estatales y paraestatales, intentando mostrar las ambigüedades del proceso de apropiación y la no-resolución de visiones contradictorias que reproducen estereotipos discriminatorios, junto con visiones cuestionadoras de la desigualdad entre hombres y mujeres. Para ello he identificado tres tipos de usos del género en tres espacios estatales encargados de lo social: una primera acepción, en el campo de la salud pública, reduce los asuntos de género a problemas de violencia intrafamiliar; una segunda traducción, esta vez en sectores educativos, identifica al género como un “valor”; y una tercera percepción concibe al género como parte de un discurso de modernización de la sociedad, como un proceso civilizatorio. Mi argumento es que si bien estas concepciones conviven con la tímida entrada del discurso feminista sobre los derechos sexuales y reproductivos en el campo de la salud, del combate a prácticas sexistas en el terreno educativo y del empoderamiento de los agentes sociales en el desarrollo, esos discursos son todavía muy débiles en la práctica institucional y se ven opacados por el predominio de estas traducciones por parte de agentes que no han sido permeados, ni se sienten convocados por las demandas feministas.

1. En entrevistas realizadas a distintos funcionarios públicos dentro del Ministerio de Salud Pública, para evaluar la aplicación de políticas de género en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000, algunas personas entrevistadas demostraron conocer en un nivel general la demanda por introducir un enfoque de salud sexual y reproductiva en el campo de

---

<sup>7</sup> Encuestas de opinión realizadas por el CONAMU demuestran que el único derecho que reconocen las mujeres es el derecho a no ser víctimas de violencia (Estudio de Opinión sobre la Situación de la Mujer, CONAMU, enero de 2000)



*Abordar las ambiguas percepciones que sobre la perspectiva de género se han formado funcionarios/as estatales problematiza el proceso de colocación de las demandas de género en el Estado: se trata de una lucha por el poder interpretativo y la legitimidad de esos significados*

las políticas. Esta percepción provenía del eco de algunas conferencias internacionales a través de algunas agencias internacionales vinculadas con el Ministerio. Sin embargo, curiosamente, al indagar sobre el significado de la perspectiva de género en la salud ésta no fue relacionada con los derechos reproductivos, menos aún con los sexuales, sino con los problemas de violencia intrafamiliar<sup>8</sup>. Esta percepción encuentra explicaciones en el hecho de que la violencia doméstica es la problemática que mayor permeabilidad ha logrado en la esfera pública. Sin bien este es un aspecto positivo, también se puede arriesgar la hipótesis que este reconocimiento no se dio sino a través de un proceso de selección de ciertas temáticas, las más plausibles de ser aceptada por el *establishment*<sup>9</sup>, en detrimento de otras. Lo que queda es, entonces, una salud reproductiva reducida al ámbito de intervenciones puntuales y una percepción de que se trata de un asunto de mujeres, sujeto a programas específicos que no entran en contradicción con el enfoque ampliamente predominante en el Ministerio de la salud materno-infantil. Por otro lado, es claro que la reducción de la perspectiva de género a los problemas de violencia intrafamiliar obstaculiza los intentos de *transversalizar* el género en las políticas de salud, colocando a los asuntos de género como aspectos que conciernen a grupos vulnerables, a pesar de su reconocimiento social.

2. Como segundo ejemplo quiero abordar la recepción del género en sectores encargados de políticas educativas. Este sector ha sido particularmente permeable a las propuestas de género. Tanto las acciones del CONAMU como la de otras instituciones no gubernamentales, han trabajado por más de diez años en procesos de sensibilización y capacitación que intentan construir alianzas que preparen el terreno para la inserción de políticas no sexistas. En estos sectores existe la percepción de que la educación juega un rol fundamental en la creación y reproducción de estereotipos de género en la sociedad y que, por tanto, debe ser sujeta de cambios. Uno de los últimos esfuerzos fue el intento de introducir al género en la Reforma Curricular como un eje transversal. Sin embargo, esto no fue logrado sino dentro de un componente denominado "valores"; esto parece haber influido en la percepción que distintos actores del sector se han formado del género<sup>10</sup>.

En varias entrevistas realizadas a nivel de funcionarios/as encargados de la educación básica y secundaria como en la educación superior, resalta una visión que coloca al género como un valor ético y un principio de justicia que debe ser incorporado en el proceso de formación de las nuevas generaciones. Esta concepción aparece relacionada con la construcción

8 Ver CONAMU-FLACSO, junio 2000, "Evaluación Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000".

9 Retomo esta idea del trabajo de Sonia Alvarez (1998) que identifica estos procesos de selección en la forma en que los Estados asimilaron ciertas demandas y dejaron de lado otras –las sexuales y reproductivas específicamente– en el proceso de negociación de la Conferencia de Beijing.

10 La información para el tema educativo tiene varias fuentes: el informe FLACSO-CONAMU, junio 2000, "Evaluación Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000"; Embajada Real de los Países Bajos, "Informe de evaluación del Proyecto de Educación Alternativa con visión de género", septiembre, 1999. La identificación entre género y "valores" es también mencionado en el último informe que realizó el CONAMU sobre proyectos y programas de Género y Educación en el país (CONAMU, 2001).



---

de una actitud moral para el cambio social. Ubica la dimensión de género como el nudo de un problema de desigualdad e injusticia. En ese sentido, se puede derivar que existe una comprensión de las discriminaciones de género como problemas sociales y no sólo como asuntos concernientes a determinado grupo de mujeres vulnerables. Se puede asociar esta particular traducción del género al papel transformador y conductor de las nuevas generaciones con que se autoperciben los y las educadoras.

Sin embargo, esta acepción del género como un principio se construye oscureciendo dos dimensiones importantes. Por un lado, no existe un reconocimiento de las potencialidades del género como categoría analítica y como productor de conocimiento crítico. Esto explicaría, por ejemplo, la resistencia encontrada en algunos sectores de educación superior a incluir el tratamiento del género como cátedra específica, pues se argumenta que no es congruente con la visión del género como un valor que debe atravesar todo el proceso de formación. Por otro lado, tampoco ha sido asimilado como una entrada para entender procesos discriminatorios contra las mujeres presentes en la dinámica institucional del sector. El discurso sobre la justicia social se queda como un discurso válido para el mundo externo y no toca las dinámicas excluyentes internas relacionadas, por ejemplo, con el contraste entre una notable feminización del sector y su escasa representación en los puestos de poder, ya sea nivel de dirigencias gremiales, puestos de dirección en colegios, en universidades, etc., o también en lo relacionado con la vida en el aula, el colegio o los campus universitarios. Es decir, el proceso de selección en la apropiación del discurso de género neutraliza dos de sus potencialidades cuestionadoras más importantes.

3. Una tercera forma de apropiación del género es la encontrada entre distintos funcionarios estatales encargados de proyectos de desarrollo: el género como un discurso civilizador a ser llevado a la comunidad. De alguna manera persiste en algunos estamentos del Estado,

especialmente los que han llevado a cabo acciones en sectores rurales, la vieja imagen del Estado modernizador, encargado de modificar los valores y las malas formas de vida de hombres y mujeres pobres. Esto evidentemente ocurre por una asimilación muy superficial de la dimensión de género y su alejamiento de un proyecto más global de democratización de la sociedad. El género aparece relacionado con políticas asistencialistas que ahora “focalizan” sus acciones hacia las mujeres. Lo interesante es constatar que si bien estas políticas parten del marco más global de mirar a las mujeres como intermediarios eficaces para combatir la pobreza, esta no es la concepción encontrada entre los agentes que la practican, pues construyen sus percepciones con referentes anclados en una visión del desarrollo como experiencia civilizatoria. Esta tergiversación de la dimensión de género es especialmente devastadora cuando junto a ella se articulan concepciones racistas que descalifican prácticas culturales diferentes a los compartidos por los agentes. En este caso, no se asiste a una neutralización o instrumentalización de la dimensión de género producto de su tecnificación, sino a su asimilación dentro de un discurso etnocéntrico, netamente conservador.

Los ejemplos mencionados no pretenden invalidar los esfuerzos por institucionalizar políticas de género en el Estado. Como se menciona anteriormente, estos discursos conviven con propuestas de construcción de una ciudadanía más incluyente y democrática para las mujeres, que han logrado permear algunos espacios y, sobre todo, han creado institucionalidad en condiciones locales adversas. Lo que se busca es problematizar el arduo proceso de colocación de las demandas de género en un Estado heterogéneo en sus intereses, prácticas de actuación y valores culturales<sup>11</sup>. No se

---

11 La problemática de la institucionalización de políticas de género es un proceso más complejo de lo que intenta dibujar esta reflexión. Un análisis más acabado demanda la inclusión de otros niveles y espacios que no están presente en este caso. En sus análisis, Virginia Guzmán integra elementos clave para la comprensión del proceso a través del cuál las demandas de género se convierten en asun-

trata entonces de concluir que el Estado es un aparato que por esencia neutraliza la capacidad transformadora del feminismo, sino de emprender una lucha por el poder interpretativo, por la legitimidad de estos significados dentro y fuera de él. Las feministas ecuatorianas han logrado disputar algunos significados fundamentales y estos se han plasmado en espacios de políticas importantes. Hace falta disputar la legitimidad de estos espacios en la esfera pública, en los medios de comunicación, en la opinión pública y en el sentido de común de las personas.

### Bibliografía

- Reina Artieda, 1998, "El género en la planificación estatal", Fundación Mujer y Sociedad, mimeo, Quito.
- Sonia Alvarez, 1998, "Latin American Feminism Go Global: Trends of the 90' and challenges for the New Millennium" en *Cultures of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar, editors, Westview Press, Boulder.
- Line Bareiro, 2000, "El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana", en *De poderes y saberes. Debates sobre reestructuración política y transformación social.* DAWN-REPEM, Uruguay.
- CONAMU, enero 2000, "Estudio de Opinión sobre la Situación de la Mujer", Mimeo, Quito.
- CONAMU, 1996, *Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000*, UNICEF-CONAMU, Quito.
- CONAMU, julio 2000, "Informe evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades 1996-2000", mimeo, CONAMU-FLACSO, Quito.
- CONAMU, mayo 2001, "Informe sobre proyectos de género y educación en Ecuador", mimeo, CONAMU, Quito.
- Carmen Diana Deere y Magdalena León, 2000, *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, editorial Tercer Mundo, Bogotá.
- Nancy Fraser, 1989, "Struggle over Needs: Outline of a Socialist-Feminist Critical Theory of Late Capitalist Political Culture", en *Unruly Practice. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Virginia Guzmán y Rebecca Salazar, 1992, "El género en el debate de las políticas públicas" en *Proposiciones* No. 21, Sur Ediciones, Santiago, Chile.
- Virginia Guzmán, 1998, "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas" en *Género en el Estadolestado del género*, Eliana Largo, editora, ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No 27, Santiago, Chile.
- Katty Hernández, 2000, "Políticas multiculturales y de género en los poderes locales: el caso de Saquisilí", mimeo FLACSO-Ecuador, Quito.
- Magdalena León G., 1993, "Neutralidad y distensión de género en las políticas públicas de América Latina", en *Revista de Análisis Político*, IEPRI, No. 20 septiembre-diciembre, Bogotá.
- Alexandra Martínez, 2000, "Usos del género en las ONG de desarrollo rural", en Cuvi, Ferraro y Martínez, *Discursos sobre género y ruralidad en el Ecuador*, CONAMU, Quito.
- Laura Pautassi, 2000, "Igualdad de derechos y desigualdad de oportunidades", en *Las fisuras del patriarcado. Reflexiones sobre Feminismo y Derecho*, FLACSO-CONAMU, Quito.
- Virginia Vargas Valente, 2000a, "Una reflexión feminista de la ciudadanía" en *Revista Estudios feministas*, Vol. 8 No. 2, Brasil.
- Virginia Vargas Valente, 2000b, "Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90", en *De poderes y saberes. Debates sobre reestructuración política y transformación social*, DAWN-REPEM, Uruguay.
- Silvia Vega Ugalde, 2000, "La ciudadanía incompleta de los movimientos de mujeres" en CORDES-CEDIME, *Mujer, Participación y desarrollo*, Quito.

to de políticas públicas, como la congruencia de la equidad de género con propuestas democratizadoras más amplias en determinadas coyunturas, el importante papel de los movimientos de mujeres, la creación dentro del aparato estatal de redes de mujeres profesionales y los cambios que deben emprender en su accionar, los desafíos presentes en la implementación de las políticas, su relación con la vigilancia ciudadana y también una temporalidad más amplia que permite entender la incorporación de la equidad de género en las políticas como un proceso social y político de largo alcance (Guzmán 1992 y 1998). Esta aproximación está ausente en este ejercicio, que más bien ha privilegiado mirar las formas de apropiación del discurso de género por sobre las estrategias de inserción en el caso ecuatoriano. Reconozco que este es un segundo paso a desarrollar si queremos profundizar la comprensión de estos procesos.

## Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública

Como un esfuerzo por dar un tratamiento académico a los contenidos del Dossier, en esta sección ICONOS presenta algunos sitios web relacionados y una lista de bibliografía sugerida por algunos especialistas. Agradecemos la colaboración de Carlos Arcos, Orazio Belletini, Nathalia Novillo, Freddy Rivera y Juan Fernando Terán en la elaboración de esta bibliografía. La compilación final fue realizada por Edison Hurtado. No se tomaron en cuenta los innumerables e insondables informes de consultoría que existen en el país. La bibliografía de algunos organismos internacionales debe ser consultada en las respectivas páginas web.

### Sitios web:

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)  
[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
[www.imf.org/external/spa/index.htm](http://www.imf.org/external/spa/index.htm)  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)  
[www.pnud.org.ec/](http://www.pnud.org.ec/)  
[www.cordiplan.gov.ve](http://www.cordiplan.gov.ve)  
[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)  
[www.infoplan.gov.ec](http://www.infoplan.gov.ec)  
[www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)  
[www.unicef.org/spanish/](http://www.unicef.org/spanish/)

### Links de algunas oficinas del gobierno ecuatoriano

[www.eojeda.com/Inter/Pr/America/Ecuador.htm](http://www.eojeda.com/Inter/Pr/America/Ecuador.htm)

### Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano/Revista Contribuciones

[www.kas-ciedla.org.ar](http://www.kas-ciedla.org.ar)

### Papers del Posgrado en Ciencia Política y Administración Pública - PUCE

[www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticas/Biblioteca/papel1.htm](http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticas/Biblioteca/papel1.htm)

[www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticas/Biblioteca/papel2.htm](http://www.puce.edu.ec/Postgrados/MscPoliticas/Biblioteca/papel2.htm)

### Publicaciones de Cordes

<http://157.100.19.33/cordes2/SolicitarPublicaciones.htm>

### Institute for Public Policy Research

[www.ippr.org.uk](http://www.ippr.org.uk)

### Centro Internacional de Estudios de Políticas Públicas (CIEPP)

[www.uexternado.edu.co/uniacademicas/finanzas/index.htm](http://www.uexternado.edu.co/uniacademicas/finanzas/index.htm)

### Basic Income European Network

[www.basicincome.org](http://www.basicincome.org)

### Universidad Técnica Particular de Loja

[www.utpl.edu.ec/internas/espanol/sociedad/loja1/indices/indices.html](http://www.utpl.edu.ec/internas/espanol/sociedad/loja1/indices/indices.html)

### Bibliografía

Acosta, Alberto, 1998, *El Estado como Solución*, ILDIS, Quito.

Aguilar Villanueva, Luis F., 1992, *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Angel Porrúa Ed. México.

Aguilar Villanueva, Luis F., 1996, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrúa Ed. México.

Banco Mundial, 1997, *El estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington DC, USA.

Banco Mundial, 1999/2000, *New Directions in Development Thinking. World Development Report*, Washington DC, USA.

Banco Mundial, 2000, *Innovative Case Studies On Participatory Instruments*, Civil Society Papers, Latin America and the Caribbean Region, Washington DC, USA.

Banco Mundial, 2000/2001, *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington DC, USA.



- Bardach, Eugene, 1998, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE-Miguel Angel Porrúa.
- Barker, Paul, compilador, 1996, *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, Paidós, Barcelona.
- Birkland, Thomas, 2001, *An introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe Press, EE.UU.
- Bresser, Luiz Carlos y Cunill, Nuria, editores, 1998, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires.
- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.
- CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, vigesimooctavo periodo de sesiones, México D.F., abril.
- CEPAL, 2000, *Equidad, desarrollo y ciudadanía: una visión global*, CEPAL XXVII período de sesiones, 3-7 de abril, México D.F.
- Cevallos, José Vicente, 1997, *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, PNUD, Quito.
- Cominetti, Rossella, 1994, *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Coraggio, José Luis, 1999, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Ed. Miño Dávila y Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina.
- CORDES-FISE, 1994, *Políticas sociales y pobreza*, Seminario internacional organizado por la Corporación de Estudios para el desarrollo y el Fondo de Inversión Social de Emergencia, Quito.
- Crozier, Michel, 1992 (1987), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategias para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición.
- Crozier, Michel, 1995 (1988), *¿Cómo reformar al Estado?. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión.
- Cunill, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- De Ferrati D., Perry G., Gill, I., Servén, L., 2000, *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC, USA (ver cap. 3: "El diseño de una política social para enfrentar el riesgo: marco conceptual").
- Duhau, Emilio, 1997, "Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIX, No. 2, México.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fernández, Antoni, 1996, "Las políticas públicas", en *Manual de la Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- Flora, P., y Heidenheimer, A., eds., 1990 (1982), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, New Jersey.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Confianza*, Ed. Atlántida, Buenos Aires.
- Ganuzza, Enrique; León, Arturo; Sauma, Pablo, 1999, *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe*, PNUD, CEPAL, UNICEF, Santiago.
- Harrington, Mona, 1999, *Care and Equality. Inventing a New Family Politics*, Ed. Knopf, New York.
- Holmes, S. and Sunstein, C., 2000, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes?*, W.W. Norton&Company, New York-London.
- Isuani, E., Lo Vuolo, R., Tenti, E., 1991, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Miño y Dávila editores-Ciepp, Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo, 2000, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*, INTAL (Documento de desarrollo No. 7), s.l.
- Largo, Eliana, 1998, *Género en el Estado. Estado del Género*, ISIS internacional, Ediciones de las Mujeres No. 27, Chile.
- Lerner, Berta, 1996, *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México.
- Lindblom, Charles E., 1991, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, España.
- Lo Vuolo, R., compilador, 1995, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Ciepp-Miño Dávila editores, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito A., 1998 (1994), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Ciepp, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.

- Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude, 1992, *Las políticas públicas*, editorial Ariel, España.
- Munger, Michael C., 2000, *Analyzing Policy. Choices, Conflict and Practices*, Norton Press.
- Nayyar, Deepak, 2000, "Mundialización y estrategias de desarrollo", estudio presentado en el Seminario de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el siglo XXI, X UNCTAD, Bangkok.
- Nieves Rico, María, 1998, *Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo*, CEPAL.
- Nussbaum, M. y Sen, A., editores, 1996, *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pasqual, Joan, 1999, *La evaluación de políticas y proyectos*, Editorial Icaria-Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Burki, S., y Perry, Guillermo, 1998, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe, Banco Mundial, Washington.
- Pérez, Andrés, et al, 1997, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Rawls, John, 1995, *Teoría de la justicia*, FCE, México.
- Revista Contribuciones No. 4/2000: "Reformas de segunda generación: orden económico", Konrad-Adenauer y Ciedla, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Reuben, Sergio, editor, 1995, *Política social. Vínculo entre Estado y sociedad*, UNICEF, FLACSO, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Saint-Upéry, Marc, 2000, *La libertad individual como compromiso social*, Abya-Yala, Quito.
- Salama, P., y Vailer, J., 1994, *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el tercer mundo*, Ciepp, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Schkolnik, Mariana, 1997, "Reducción de la pobreza en Chile: el impacto de las políticas públicas" en colaboración con Fernando Salamanca, Serie de Documentos No. 3 *Mitigación de la pobreza y desarrollo social*, PNUD, Quito.
- Schmitter, Philippe, 1992, *Teoría del Neocorporatismo*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Sen, Amartya, 1998, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós, Barcelona.
- Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, Ed. Knoff, New York.
- Sen, Amartya, 2000, *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid.
- Stevenson, Oliver, 1992, *La atención al niño maltratado: política pública y práctica profesional*, Paidós, Barcelona.
- Stiglitz, Joseph, 1998, "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, s.l.
- Subirats, Joan, 1992, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid.
- UNICEF, 1997, *Nueva Institucionalidad por los derechos de la Infancia*, Quito.
- United Nations Research Institute for Social Development, 2000, *La mano invisible. Asumir la responsabilidad por el desarrollo social. Un informe de UNRISD para Geneva*, UNRISD, s.l.
- Varela Barrios, Edgar, 1998, "Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y privado", Universidad del Valle, Cali.
- Vargas, José, "Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la 'Nueva Economía Política', la 'Nueva Gerencia Pública' y la 'Nueva Política Social'", en *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 4, PNUD, s.l.
- Vos, Rob, 1999, *Ecuador: la crisis económica y la protección social*, Quito y La Haya.
- Vos, Ros, 1998, *Hacia un sistema de indicadores sociales*, Instituto de Estudios Sociales, La Haya.
- Weimer, David y Vining, Aidan, 1998, *Policy Analysis. Concepts and practice*, Prentice Hall Press, EE.UU.
- Wolfensohn, James, 1999, *Propuesta de un marco integral de desarrollo*, Banco Mundial, s.e.
- Ziccardi, Alicia, compiladora, 2000, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Grupo de Trabajo "Pobreza y políticas sociales", Buenos Aires.



# La frontera étnica en el espacio de la crítica

Andrés Guerrero\*

Quizás lo más fecundo sea, con la intención de iniciar un espacio público de debate, que mi lectura crítica de los artículos dedicados a analizar el levantamiento indígena de enero de 2001, en el número anterior de Iconos (Nº. 10, abril 2001), se concentre ante todo en los aspectos implícitos que los autores dejan de lado, como punto de referencia de sus argumentos, antes que tratar de terciar con cada autor y en cada uno de los temas que proponen. Por lo tanto, apenas si me detendré en referencias explícitas.

Me ciño a un problema general. Tiene que ver con el punto de vista y el de fuga de los enfoques o, quizás más bien, por un lado, con una descolocación del lugar desde el cual (en el campo social) los autores enfocan los temas y ensamblan un discurso, y, por otro, con un difuminar el ajuste del foco en los objetivos. Encuentro que en ese número, salvo una excepción o dos que tal vez mencionaré, la mirada del analista pretende situarse en una exterioridad abstracta con respecto a la posición que ocupa y desde la cual discurre y compagina el análisis. Sin embargo, posición y discursos: ambos le constituyen históricamente en ciudadano implicado y, sobre todo, cuestionado.

Ocurre como si, para poder reflexionar sobre el levantamiento, fuera imprescindible dar un paso al costado, hacia un lugar desubicado o indefinido (en todo caso exterior); respecto a los *modos de estar ciudadano con indios* (saco provecho del matiz arbitrario que escinde -en

español- al mismo verbo en dos, y distingue al *ser* del *estar*: la esencia de la contingencia histórica). Esos modos de estar ciudadano son una formación histórica que, al menos en esta parte de los Andes, se desdobla en una relación jerárquica, cuando no de dominación y explotación.

Ocurre algo así, cuando identificados en el grupo ciudadano blanco-mestizo, los autores hablan (hablo y hablamos) de indígenas y de levantamientos y quedan (quedamos) como analistas ciudadanos en una evasión histórica no explicada, una imagen de espejo vacía frente al indio que manifiesta su derecho histórico a la igualdad. Sucede como si, para ajustar un alza de mira al análisis, sería condición necesaria situarse en un punto de partida en el cual la frontera étnica se omite por voluntad subjetiva, quizás para discurrir desde un lugar donde cesan por fin las implicaciones repetitivas de la historia, social e individual. Situarse en un lugar neutro es plantear una suerte de gambito de poder: la condescendencia hacia el dominado que sacrifica un peón. En ese lugar se hace caso omiso del proceso de identificación que recreamos en cuanto amagamos en la plaza pública un acto de comunicación, ya sea este concreto o imaginado; hecho de gestos y discursos; de intereses materiales o simbólicos; de expresiones de deseo o de indiferencia.

Al leer los artículos me queda la impresión de que cuando *nos* (énfasis una pertenencia a la comunidad) ubicamos como científicos sociales (no me queda otra manera de calificarnos en las páginas de Iconos), sucede como que en los análisis se esfumara la historia que nos constituye: el hecho de que, como individuos, somos productos de *destinos relacionales* (N. Elias) en una sociedad a la vez colonial y republicana, de indios y ciudadanos. Es como si se borrarán

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París.



---

esas estrategias de poder tan sutiles y complejas (que manejándolas, nos manejan y que hablan en nosotros), urdidas a la escucha de los silencios recónditos de los saberes prácticos del sentido común blanco-mestizo e indígena. Aquel mundo simbólico complejísimo que es una formación cultural (*nuestra cultura*, como se escucha decir): un acervo histórico común -grupalde cohesiones implícitas; una armazón de consensos y disensiones intuitivos; un ensamblado de matices y espejos de marcadores simbólicos que leen, en cada quien, anticipadamente imaginarias distinciones infinitesimales, cada vez resignificadas. Una cultura que reconoce e instrumenta con antelación las preferencias y gustos de los sentidos; los rechazos y añoranzas en los afectos; la endogamia de grupo social; el manejo del poder entre los íntimos, inter pares desde este lado de la frontera de discriminación.

Al impostar la voz de analistas sociales nos ocurre como si esfumáramos toda esa porción de nuestro mundo cultural que en el accionar diario (un contexto que se impone compulsivo, fuera de nuestra voluntad individual) nos construye y nos ubica en un nivel de diferencia jerárquica como ciudadanos que identifican y excluyen a indígenas y que, en contraataque, son identificados y excluidos. Ocurre como si, aterrados por esa realidad (aún cuando en nuestra existencia cotidiana rechazamos las situaciones de dominio), huyéramos del mundo de la cultura política histórica que evitándola nos habita, que huyéndola nos asedia y que, en las crisis, nos interroga como el Otro (lacaniano y social) que se manifiesta en el lapsus urbano, ese vacío que es el parque del Arbolito.

Al escapar lejos del casco antiguo de la política, desde el otro lado del río, una vez alcanzada la montaña de enfrente y descendido a la planicie, como en la alegoría de las estatuas de mármol de N. Elias (*La sociedad de los individuos*, Península S.A. Ediciones, 2000), nos damos la vuelta para evaluar (con un escrutar reificante y protegido) el levantamiento que nos reconstituye (se lo quiera o no) en una distinta modalidad histórica del *estar en el mundo como ciudadano, con indígenas que se ponen ya no como un quedar igualados<sup>1</sup>, sino como un ser iguales*. Poblaciones que ya no aceptan la armonía secular de las leyes de la República y plantean los conflictos de ahora en la vida cotidiana de la

política: interrogan al sentido común ciudadano, incluido aquel que rige en los mandatarios: del Presidente y los demás que gobiernan. Exigen la igualdad: el derecho de opinar, decidir, ejecutar en la cosa pública.

El fenómeno resulta paradójico cuando, precisamente, se constata que casi todos los autores que intervienen en este número de Iconos tienen o tuvieron en su haber, en algún momento de las últimas décadas, una reconocida y positiva implicación política con el movimiento indígena, en las organizaciones de la sociedad civil blanco-mestiza, en el Estado y hasta quizás en algún partido político. Sin embargo, al hablar del levantamiento sucede que en los análisis dicha implicación en la vida pública nacional se desplaza hacia una plataforma flotante de sustento discursivo al estilo de una asesoría o evaluación sobre el accionar distante de los indígenas, sus dirigentes, organizaciones y discursos, todo eso en una coyuntura política que sin embargo a todos sacude y encara: que a todos nos interroga públicamente.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el desconcierto creado por el levantamiento, esa dificultad que enfrentamos para asumir la situación histórica de ciudadano como punto de vista en un campo social que se desdobra (y que nos desdobra) en jerarquía de dominación, no es de orden individual sino social. Conciérne a la configuración histórica del espacio público y

---

<sup>1</sup> "Queda abolido en la República el impuesto conocido con el nombre de Contribución Personal de Indígenas, y los individuos de esta clase *igualados a los demás ecuatorianos*" 30 de octubre de 1857, 13° de la Libertad; firma: F. Robles, Presidente. (Archivo Biblioteca del Palacio Legislativo).

---

Ocurre como si, para poder reflexionar sobre el levantamiento, fuera imprescindible dar un paso al costado, hacia un lugar desubicado o indefinido respecto a los *modos de estar ciudadano con indios*. Los modos de estar ciudadano son una formación histórica que se desdobra en una relación jerárquica, cuando no de dominación y explotación.

---

el *dominio de lo particular* que, en la República del Ecuador gobierna a indios. Un *dominio* potencial, un hecho cotidiano del que goza cada ciudadano como atributo histórico (del *modo de estar*) en el mundo al alcance de su mano. Tema que no ha sido estudiado hasta ahora en sus dimensiones de un pliegue de administración

de poblaciones (en este caso indígenas) por los ciudadanos. Sin una reflexión sobre este tema no se puede entender las insistencias del movimiento indígena en reiterar la ocupación espacial de lo público para representarse. Sin esa noción, tampoco se puede entender la tozuda repetición de las estrategias del gobierno y el sistema político de los ciudadanos de que *aquí nunca pasa todo* luego de cada levantamiento: como si nada cambiara luego de cada levantamiento. Tal vez porque no pasó todo, al estilo de la añoranza de la antigua toma del poder.

Sin embargo, cada vez, y en cada levantamiento, se reinventa el espacio público (urbano y de tránsito; las redes de distribución y los medios de comunicación). La ocupación de los indígenas crea un acto político y redefine a los agentes sociales de la acción: modifica las condiciones de su relacionarse en el mundo del sentido común.

Este problema tiene ramificaciones de significación crítica que habría que explorar. Alcanzan (mediados por lógicas propias), por ejemplo, las orillas lejanas de la formación académica en ciencias sociales y sugieren la pregunta de cómo hacernos de un instrumental teórico adecuado a la historia de este mundo andino (¿torciendo o enderezando los conceptos tomados de otros lados y autores, como sugería M. Foucault?); la reformulación de preguntas que nos

vengan de un presente por devenir futuros y un pasado que siempre está siendo ahí significado; los métodos de encuesta que no pueden constituir en un ir de ciudadano por el campo o las ciudades a recoger información de las poblaciones (¿coloniales?). Ya Wright Mills nos había advertido hace tantas décadas sobre un hacer de burocrático de la sociología.

El discurso de las ciencias sociales, que es parte constitutiva de lo público, no queda incólume: el levantamiento nos interpela en cuanto a asumir o evadir el *estar en el mundo* de blanco mestizo. ¿Que implica ese *estar* cuando se va por la vida de ciudadano antropólogo, ciudadano sociólogo, ciudadano historiador, ciudadano politólogo en relación cotidiana con sujetos indios que se levantan y dicen, y a los cuales se pretende estudiar? No es problema de un juicio moral personal, sino de ética histórica.

El desdoblamiento (colonial y republicano) de ciudadanía en *dominio particular*, es una atribución de poder que ejerce un grupo histórico en el Ecuador. Por un *proceso tácito de delegación* de la administración de poblaciones (a fin de cuentas: una delegación de soberanía estatal) al mundo del sentido común blanco mestizo en el siglo XIX, cualquier ciudadano (como persona particular) puede ejercer sobre los indígenas, potencialmente, como *cosa privada* una estrategia de *dominio* en las zonas públicas de contacto con las poblaciones. Dicho ejercicio, que es una virtualidad y, como tal, siempre se puede efectivizar como estrategia de violencia simbólica, impone una relación de jerarquía que pesa en exclusiones sobre las poblaciones identificadas de sujetos (indios) en la vida cotidiana y en la esfera política. Además, carga de violencias y rechazos, con acciones de discriminación afectiva (que va desde la estrategia de metáfora clasificatoria oral -de sobrenombre, por ejemplo hasta una homología con las acciones que ocurren usualmente en el proceso de identificación en lo público) a la esfera particular y el ámbito doméstico de los ciudadanos. Desde luego, desde ambos lados de la frontera étnica, el desdoblamiento instrumenta una panoplia de estrategias binarias que construyen marcadores simbólicos de discriminación. Se instituyen en una cárcel de larga duración para el pensamiento, la creatividad y la libertad de auto definición y niega las ambigüedades y las ambivalencias.

---

Desde ambos lados de la frontera étnica, el desdoblamiento instrumenta una panoplia de estrategias binarias que construyen marcadores simbólicos de discriminación. Se instituyen en una cárcel de larga duración para el pensamiento, la creatividad y la libertad de auto definición y niega las ambigüedades y las ambivalencias. Como toda división dual, niega la diversidad



---

Como toda división dual, niega la diversidad.

La estrategia de binaridad compulsiva (implementada desde ambos lados de la frontera: sea como dominación por los ciudadanos o sea como resistencia por los indígenas) reverbera en el quehacer del científico social. Impone una cerrazón en la imaginación creativa y vuelve afásica a la crítica. En los análisis sociales se transmuta en ese difuminar la frontera y una desorientación frente al lugar de emisión de los discursos, cuando lo que requiere el movimiento indígena es interlocutores críticos para construir un futuro conjunto.

Sin embargo, aquellos grandes rituales y actos políticos que son los levantamientos nos obligan (en un *nos* de ciudadanos y científicos blanco mestizos) a situarnos en alguna parte del tejido *relacional* entre los ciudadanos y los indios. Esto, desde luego, siempre y cuando queramos comprender lo que nos sacude y proyectarnos hacia alguno de los presentes por devenir futuros.

Para explicitar el problema al que me refiero, sobre las condiciones de posibilidad (históricas en el aquí y ahora) de *un intento* (con su riesgo) de superar los escollos (ciudadanos históricos) que se erigen a un enfoque crítico desde las ciencias sociales<sup>2</sup>, tomaré como ejemplo el artículo que presenta al lector E. Kingman<sup>3</sup>.

El trabajo de E. Kingman me parece que ejemplifica un correr el riesgo de leer algunos aspectos de la transformación de la relación entre ciudadanos blanco-mestizos e indígenas en el espacio público urbano de Quito durante el levantamiento de enero. Desde el lugar de una experiencia inmersa en los sucesos, que no esconde la triple ambigüedad de *estar* de espectador, de ciudadano y de implicado, el autor observa los cambios de significación que se dan en esos días de catarsis —en el sentido de una pur-

ga de los gestos atávicos en lo urbano; modificaciones de las vivencias y las percepciones de la ciudad por sus habitantes permanentes y los recién llegados de las comunidades. Constata la recreación de antiguos referentes simbólicos en la nueva formación urbana (espacial) de discriminación. Indica la remodelación de la imaginación y la memoria de los ciudadanos (la reinscripción del pasado en el presente) por medio de la imagen del sujeto salvaje que presupone al ciudadano blanco-mestizo civilizador. Describe los juegos de fuerza que se enfrentan simbólicamente en la topografía urbana: rehacen e instauran desdoblamientos ciudadanos de dominación en lo público y lo espacial de la ciudad: el norte, el centro y el sur.

En síntesis, a través del problema de otorgar significado a las vivencias en la cartografía imaginaria y simbólica de Quito, lo que estudia son las transformaciones del vínculo relacional que hace al uno y al otro: a los ciudadanos blanco-mestizos y a los indios en sus estrategias mutuas que otorgan una nueva definición a lo político, en un momento dado de esa relación de fuerza. La conclusión en la que parece desembocar Kingman parecería ser que el movimiento indígena no encuentra interlocutores del otro lado de la frontera étnica sino más bien una fuga de los ciudadanos hacia un reforzamiento defensivo de los espacios compartimentados de discriminación. ¿Es un indicio de violencia potencial, ese cavar de trincheras?

Quizás también alude J. León a este fenómeno, pero en otra dimensión y lugar político, cuando menciona la construcción durante el levantamiento de un espacio local (una resignificación del antiguo cuadrilátero gamonal: el pueblo, la hacienda, la iglesia y el Estado) como *esfera propia* indígena (¿en lugar de *esfera pública* ciudadana: un sitio rechazado por las ubicuas prácticas de discriminación, como era el parque o el mercado *públicos* del pueblo?). Esa modificación en las parroquias y cantones es la condición previa para, desde allí, dar el salto a la representación en la escena nacional. También advierte sobre el peligro de una contracción de los márgenes de lo que califica como una “tolerancia étnica” de los ciudadanos, aunque quizás sería mejor decir: ¿el agotamiento de una estrategia de condescendencia de los dominantes? El fenómeno es contradictorio porque va de par

---

2 Una acción comunicativa en una situación de *remisión*, (si se quiere echar mano al concepto de J. Habermas, para designar una situación de crisis del contexto de significación que requiere un diálogo, y la construcción de un nuevo contexto de entendimiento; o una estrategia en una situación de *histerisis*, la descompaginación entre el habitus y un campo social que se remodela en el levantamiento, lo que exige un replanteo de las disposiciones de comportamiento ciudadanas, si se prefiere a P. Bourdieu). Ambas situaciones son creadas por el levantamiento.

3 Ver Íconos No. 10, Flacso, Ecuador.



---

con una extensión nacional de la política social del movimiento, mientras se reducen los canales de negociación con el Estado. Otros autores señalan que el movimiento indígena, cuyos intelectuales han elaborado un discurso político altamente elaborado, solo busca un interlocutor en el Estado.

---

Si de alguna manera queremos abrir un espacio de crítica, reflexión y debate desde lo específico de las ciencias sociales, dicho espacio, de todas maneras, debería constituirse en un esfuerzo de "acción comunicativa" (llegar, en diálogo, a un consenso de significación del mundo) con el movimiento indígena, desde otro punto de vista.

Si menciono este problema es porque soy de la opinión que en el ámbito de las ciencias sociales persiste una acentuada querencia a reproducir uno los mayores problemas (culturales, políticos, sociales) que encuentra el movimiento indígena para imaginar y expresar alternativas, tal como se constató en el último levantamiento: me refiero a la ausencia de interlocutores ciudadanos (ya sean estos intelectuales individuales o asociados, organizaciones políticas for-

males o informales). Durante esos días del levantamiento no hubo voces de contraparte ciudadana, un pensamiento crítico que formule discursos y suscite actos políticos que proponga, confronte, disienta o confluya con el levantamiento.

Si de alguna manera queremos abrir un espacio de crítica, reflexión y debate desde lo específico de las ciencias sociales, dicho espacio, de todas maneras, debería constituirse en un esfuerzo de "acción comunicativa" (quizás a lo J. Habermas, o sea, llegar, en diálogo, a un consenso de significación del mundo) con el movimiento indígena, desde otro punto de vista. Dicho diálogo, a mi parecer, no se puede proponer más que desde una ubicación que asuma las formaciones históricas que nos constituyen y condicionan; desde las cuales podemos intentar

establecer un intercambio con los dirigentes e intelectuales indígenas sobre el presente en el que navegamos y el devenir común al que nos dirigimos. El levantamiento consiguió adhesiones y apoyos importantes, pero casi no tuvo interlocutores del otro lado de la frontera, ciudadanos que debatieran sobre sus vidas en el hacerse haciéndose del presente, que incluye a los tiempos de un presente del pasado y un presente del futuro.

El movimiento indígena en el último levantamiento adoptó la estrategia de expandirse hacia la política social y, al calor de las negociaciones con el Estado, formuló propuestas que abarcan a casi todos los ecuatorianos. Sin embargo, ese *nada sólo para los indios* nos advierte de una soledad. No hay por qué admirarse de que su accionar busque ante todo al Estado como interlocutor: es la única institución política ciudadana que no puede escabullir el bulto y debe responder, ya sea por la negociación o con la violencia. El "nada sólo para los indios" es la enunciación de una ausencia de propuestas en la otra cara de la sociedad civil y en el sistema político puesto que el movimiento tiene que asumir las demandas sociales a escala nacional, sin casi diálogo ni cotejo con otros actores sociales (por ejemplo, emanados de las clases medias y populares) con los cuales pueda formular y negociar sus pedidos, e imaginar alternativas.

A mi parecer, la consecuencia más álgida del monólogo en la política, es que quien emite el discurso a lo sumo escucha un eco. Con lo cual sigue un rumbo de deriva por los márgenes escasos de la invención política: esto ocurre en ambas caras del sistema ciudadano. En algún momento, hace algunos levantamientos ya, las intelectuales del movimiento de mujeres tuvieron la capacidad de interpelar a las organizaciones indígenas sobre la política de género. Quizás ese sea un ejemplo que se pueda seguir en el ámbito de la reflexión social y política: establecer un diálogo crítico con los intelectuales y dirigentes indígenas desde lo específico de las ciencias sociales, individualmente o en grupo, ubicados en lo relacional, desde un punto de vista y de enfoque que nos concierne a todos: la sociedad en que vivimos.

# Los personajes masculinos de Pablo Palacio:

## orden y desorden en la masculinidad del buen caballero quiteño

Pierre Lopez\*

En este artículo no se pretende dar una definición precisa de la masculinidad ecuatoriana, sobre todo cuando se sabe que el plural "masculinidades" ha dado lugar a varios estudios<sup>1</sup>. Ya se ha admitido que la masculinidad cambia según las épocas, las clases sociales, el origen étnico y las edades de los hombres. Sin embargo, dentro de esta relatividad, y a la luz de un examen de las obras de un escritor en particular, Pablo Palacio, aún es posible determinar características propias de las representaciones de lo masculino o de la masculinidad, en un periodo dado, los años veinte y treinta.

Las décadas propuestas no son fortuitas sino que corresponden a un periodo clave en la historia de Ecuador en que el proceso de modernización tanto político como cultural parece importante. La sociedad ecuatoriana intenta deshacerse del siglo XIX para entrar en la era de la modernidad y Pablo Palacio, con toda una generación de intelectuales, participa como observador y actor en las transformaciones. En el ámbito literario, las obras de Palacio reflejan esas transformaciones introduciendo sus personajes en la clase media quiteña. El personaje palaciano, la mayoría de veces masculino, se singulariza en el panorama literario de los treinta por su complejidad y por la mirada crítica que presenta de la sociedad quiteña.

Si analizamos sus obras, y más precisamente las narraciones que corresponden a su época quiteña, se puede determinar a groso modo el prototipo del personaje palaciano. Éste forma parte de la clase media (tenientes, estudiantes, matemáti-

cos...), linda los treinta años o es de edad más avanzada para los profesores (historiadores, sociólogos), ofreciendo así un abanico bastante amplio de personajes masculinos. Sus relaciones con las mujeres son siempre conflictivas, excepto en el caso del homosexual de *Un hombre muerto a punta-piés* (en las que son inexistentes), pero en cualquier caso los personajes reproducen esquemas relacionales muy precisos, característicos de la sociedad ecuatoriana.

Admitiendo el postulado según el cual no se "nace" hombre sino que se "hace" hombre<sup>2</sup>, los personajes van a revelar la estructura profunda de la sociedad. En efecto, la masculinidad se construye según esquemas, parámetros y exigencias establecidos por el mundo social. Tal construcción, cuya legitimidad no ha de justificarse porque aparece innata en una sociedad andocéntrica<sup>3</sup>, se fundamenta (o se fundamentaba hasta hace poco<sup>4</sup>) sobre la noción de "virilidad", contraria a la de "feminidad".

En una sociedad todavía muy machista y católica como la de Ecuador en los años treinta, no parece asombroso el escándalo que provocó Palacio cuando narró las peregrinaciones de un homosexual, Ramírez, deseoso de satisfacer sus impulsos sexuales por los barrios bajos de la capital. Para evocar la homosexualidad de la víctima, el policía se vale de la frase eufemística: "el difunto era

1 Elisabeth Badinter, *XY de l'identité masculine*, París, Editions Odile Jacob, septembre 1992.

2 *Ibid.*, p. 50.

3 Ver Pierre Bourdieu, *La domination masculine*, París, Editions du Seuil, 1998, p.15.

4 Badinter afirma que desde estas tres últimas décadas, las mujeres cambian, lo que provoca una nueva definición de la masculinidad, modificándola. Ver Elisabeth Badinter, *op.cit.*, p. 10.

\* Universidad de Perpignan, Francia.

---

vicioso”<sup>5</sup>, y el narrador-investigador lo justifica notando elementos femeninos en su descripción física: “busto cuyo pecho tiene algo de mujer”<sup>6</sup>. Simbólicamente, los elementos femeninos atribuidos al hombre en sus actitudes y en su físico le niegan cualquier masculinidad. Un padre de familia, queriendo proteger a su hijo de Ramírez, le asesta unos “furiosos puntapiés” en un arranque de ira homofóbica presentado por el narrador como un puro momento de sabrosa perversidad. La brutalidad con la cual se asesina al pederasta Ramírez, y el sentimiento ambiguo que se desprende del narrador-investigador, calan muy hondo en lo sagrado y delicado que puede representar el “territorio de la masculinidad” en la sociedad ecuatoriana.

Con su acto de barbarie vengativa, el padre restablece el orden protegiendo a su hijo de cualquier desviación en su masculinidad. La jocosidad sádica latente se puede interpretar como un desahogo del peso de todo un trabajo elaborado por la sociedad, que consiste en denegar cualquier femineidad en la masculinidad, cualquier desviación en la frontera que separa lo masculino y lo femenino. De hecho, la masculinidad se construye en la fuerte negación de lo femenino.

La masculinidad como cualidad del hombre, no tiene nada de innato y aparece como un artefacto social que se idea en la sociedad mediante varias instancias. Hasta hace poco, las tres principales instancias modeladoras eran la familia, la Iglesia y la escuela<sup>7</sup>, que sabían actuar sobre las estructuras inconscientes para muy pronto integrar a los niños en un mundo marcado por una frontera “sexual”. Cuando estas tres instancias actuaban de concierto, las construcciones mentales eran muy profundamente arraigadas y la frontera entre lo masculino y lo femenino estaba bien delimitada. El peso de la religión católica en todos los ámbitos de la sociedad, ha permitido perennizar durante siglos los valores patriarcales y, de cierto modo, el reconocimiento de la inferioridad de las mujeres. La imagen del “todopoderoso mascu-

lino” se impuso de forma totalmente normal, sin que se pudiera poner en tela de juicio su legitimidad. El caso es particularmente relevante en América Latina en general, y en Ecuador por supuesto, donde las estructuras mentales heredadas de la Colonia siguen vigentes durante todo el siglo XIX por lo menos.

De hecho, bien se puede entender que al entrar en el siglo XX, los Estados Unidos y Europa conocen trastornos ideológicos, económicos y sociales, que permiten a la mujer una evolución en su participación en la sociedad, y provocan así cierta crisis de la masculinidad<sup>8</sup>, siendo el caso que no se afecta a América Latina y aún menos a la joven República de Ecuador. En el Ecuador de los treinta, tales trastornos, aunque presentes, son demasiado tenues para provocar un quiebre

profundo en la imagen del “todopoderoso masculino” ecuatoriano. Las prioridades son otras: los límites territoriales siguen borrosos, está todavía por definir el sentimiento de “autodeterminación identitaria” como “ecuatoriano” —en una sociedad en plena mutación—, etc. Los ecuatorianos son conscientes de que viven en una época de transición que genera conflictos y contradicciones. El personaje principal de la novela *Vida del ahorcado* de Pablo Palacio evoca esta situación: “Quería explicaros que soy un proletario pequeño-burgués que ha encontrado manera de vivir con los burgueses, con los buenos y estimados burgueses. He aquí un producto de las oscuras contradicciones capitalistas que está en la mitad de los mundos antiguo y nuevo, en esa suspensión del aliento, en ese vacío que hay entre lo estable y

---

Los personajes masculinos de Palacio reproducen esquemas relacionales muy precisos, característicos de la sociedad ecuatoriana de los veinte y treinta: la masculinidad no se plantea en la necesidad de determinar qué es “ser hombre” en Ecuador sino que se incorpora en la definición de qué es “ser ecuatoriano”.



---

5 Pablo Palacio, *Obras completas*, Quito, Libresa, col. Antares n°141, p. 95.

6 *ibid*, p. 97.

7 Pierre Bourdieu, *op.cit.*, p. 92-93.

8 Elisabeth Badinter, *op.cit.*, p. 32.



---

el desbarajuste de lo mismo. Tú también estás ahí, pero tienes un gran miedo de confesarle porque uno de estos días deberás dar el salto y no sabes si vas a caer de éste o del otro lado del remolino. Mas aquí mismo estás enseñando las orejas, amigo mío, tú, enemigo del burgués, que ignoras el lado en donde caerás después del salto. Pero ya me lo aclaras todo: estoy viviendo la transición del mundo”<sup>9</sup>.

Una de las causas internas de esta transición se debe al periodo alfarista con el que termina el siglo XIX y que constituye el cimiento de la modernidad ecuatoriana. La época liberal permitió, de cierto modo, debilitar a largo plazo el dominio de la Iglesia, quitándole el monopolio de la enseñanza. Se implantó el laicismo con la libertad de culto y la educación libre gratuita y obligatoria. Aunque ésta no haya sido efectiva en todos los sectores de la sociedad, produjo un contexto propicio para una mejor formación de la mujer. Cabe matizar esta mejora de la formación de la mujer y contextualizarla en una sociedad muy marcada por la religión.

En efecto, dentro de esta preocupación por la educación de las mujeres, existía una fuerte tendencia en limitar su evolución, en mejorar únicamente su papel de madre de familia y de administradora del hogar. Tal tendencia, defendida por el garcianismo, facilitaba la ampliación del aparato escolar para “extender los mecanismos civilizatorios católicos al interior del espacio doméstico”<sup>10</sup>. En cierto modo, este tipo de educación contribuyó a mantener a la mujer en su esquema post-colonialista, lo que fortalecía el andocentrismo de la sociedad ecuatoriana. Los espacios predilectos de “respetabilidad” de la mujer quiteña, y donde se reconocía su mejor “feminidad”, seguían siendo el hogar y los aposentos religiosos. La educación no constituía en sí un factor determinante que podía comprometer la supremacía de la masculinidad. Sin embargo, para una parte de ellas, permitió su acceso al mundo laboral fuera de las tareas domés-

ticas consideradas como “propias de la naturaleza femenina”<sup>11</sup>. Las mujeres participan en la elaboración del Estado moderno desempeñando funciones dentro de la administración pública<sup>12</sup> y en la educación. La posibilidad de acceder a las corrientes educativas de la época, al deporte, al mundo laboral, al cine, a los eventos culturales, permitió cierta liberalización de las costumbres y de hecho modificó un poco, o en pocas, el paradigma de la feminidad ecuatoriana.

Tal evolución es relevante en los años 20-30 sobre todo en una incipiente categoría de mujeres que, junto con la nueva “elite intelectual”, participan en la vida cultural del país como espectadoras o, muy pocas, como actoras. Pero esta presencia muy tímida en el mundo cultural innovador, no impide que las mujeres se dejen impregnar por los nuevos cánones femeninos incentivados por las artes y sobre todo por el cine: “también hay que tomar en cuenta el papel que cumplen el teatro y el cine como modeladores de una determinada imagen del cuerpo femenino.... La sonrisa y la mirada fatal de las jovencitas reproducían miméticas la imagen de la diva cinematográfica.... De hecho, el divismo que llega a su esplendor en los *dorados* años treinta con Greta Garbo, Jean Harlow y otras fue ‘un eslabón importante en la cadena de transmisión de los modelos, sobre todo norteamericanos’”<sup>13</sup>.

La importancia del cine como factor modelador es relevante en varias obras vanguardistas de la época<sup>14</sup>, en las que se fingen actitudes “cinemáticas”<sup>15</sup> o se desean bellezas “lejanas” como Débora en la novela *Bailarina yanquilandesa* de Palacio.

Las películas así como las revistas extranjeras, nutrieron la imaginación de los hombres y modificaron el ideal de belleza femenina o al menos lo confrontaron con las “bellezas locales”, sean chullas, prostitutas, o mujeres de buena familia. Cabe destacar la presencia de dos tipos de mujeres en el imaginario masculino evocadas en muchas obras:

---

9 Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 213.

10 Ana Goetschel, *Mujeres e imaginarios, Quito en los inicios de la modernidad*, Quito, Ediciones Abya-yala, 1999, p. 108.

11 *Ibid.*, p. 109.

12 *El liberalismo en el Ecuador, de la gesta al porvenir*, Blasco Peñaherrera ed., Quito, 1991, p. 218.

13 Ana María Goetschel, *op.cit.*, p.75.

14 Ver la obra de Humberto Salvador, *En la ciudad se ha perdido una novela*, Quito, Libresa, 1993, col. Antares No. 94.

15 Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 177.

---

la prostituta o la mujer *fácil* relacionada con el “desahogo sexual”, y la esposa administradora de su propio hogar. La belleza *hollywodense* se confunde la mayoría de veces con la amante, con el objeto sexual anhelado, demasiado lejano para ser asequible, pero no suele integrar la esfera del núcleo familiar ya ocupada por la madre de sus hijos.

De hecho, aunque los factores evolutivos existían o eran más perceptibles en algunos sectores de la sociedad, no todas las mujeres podían acceder a la educación laica, al mundo del trabajo, a la producción literaria o a las diversiones mundanas<sup>16</sup>, lo que debilitaba su importancia en el cambio de las mentalidades. Como ya lo evocamos antes, la masculinidad es de cierto modo “relativa y reactiva”<sup>17</sup> respecto a lo femenino, y en el caso del Ecuador los cambios sociales que aprovecharon las mujeres no contribuyeron a modificar la supremacía de la masculinidad ni su representabilidad.

Sin embargo, sí se puede decir que los cambios políticos y sociales ocurridos en estas décadas, permitieron la emergencia de una clase social media con una conciencia política y una concepción de la ciudadanía en gestación. Algunos intelectuales van a hacerse los portavoces de esta clase media y a promulgar en los bandos de los recientes partidos políticos (la mayoría de las veces de izquierda) un nuevo orden social. Ellos se identifican como representantes de la clase media y serán denominados más tarde como “la generación de los treinta”. Adoptarán un discurso muy progresista orientado políticamente, que se fundamenta sobre la estrategia de una denuncia “a secas y sin concesión” del arcaísmo de las estructuras sociales y económicas ecuatorianas. De cierto modo, en sus discursos políticos, ellos abogan por una nueva definición del hombre como ciudadano ante una sociedad moderna que ha de construirse en acuerdo con el “nuevo orden mundial”. En sus obras los escritores del “realismo social” procuraron denunciar la sociedad ecuatoriana mirando al cholo, al indio, al montubio, e intentando revelar “lo ecuatoriano”. Palacio, en este afán de denuncia social, emprendió otros caminos literarios y lo

hizo mirando lo propio, lo más cercano a su mundo, es decir, apuntando a la clase media urbana de la cual formaba parte.

La crítica palaciana no va a situarse en el sistema de explotación de los habitantes en la Sierra o en la Costa, sino en el mecanismo de pensamiento del ecuatoriano de la clase media urbana. En las obras de Palacio, las actitudes de los personajes (hasta las más anodinas) y sobre todo los monólogos que caracterizan sus novelas, son reveladores de una forma de pensar y de ver la sociedad. Él presenta el mundo “interno” y lo hace mediante el tratamiento del personaje masculino porque –como ya lo vimos– la sociedad ecuatoriana se caracteriza por la supremacía del “todopoderoso” masculino ecuatoriano.

De hecho, el problema de la masculinidad no se introduce, por lo menos en Palacio, como un planteamiento preciso e inherente al ser masculino ecuatoriano como respuesta a una posible desestabilización de sus valores identitarios. La masculinidad integra, más bien, una problemática más amplia que se caracteriza en una búsqueda identitaria del hombre ecuatoriano, o mejor dicho, del nuevo hombre ecuatoriano del siglo XX. Así, el caso de la masculinidad no se plantea en la necesidad de determinar qué es “ser hombre” en Ecuador sino que se incorpora en la definición de qué es “ser ecuatoriano” en los años veinte y treinta.

El “ser hombre” y el “ser ecuatoriano” no se oponen, claro que se complementan, en el sentido en que Palacio realza los mecanismos internos en la construcción del individuo como hombre. Recordemos que no se “nace” hombre sino que se “hace” hombre, y estos mecanismos internos para construir la masculinidad van a ser reveladores de las estructuras internas de la sociedad ecuatoriana.

En las obras palacianas, el personaje masculino tipo se centra en la figura del macho, la mayoría de veces culto, que encuentra su complemento en la del caballero<sup>18</sup> cortés. La figura del macho y la del caballero con buenos modales van estrechamente vinculadas con la noción de “honor”. A veces los refinamientos del buen caballero y los apetitos sexuales del macho chocan y revelan las debilidades del hombre.

---

16 Ana Goetschel, *op.cit.*, p. 75.

17 Elisabeth Badinter, *op.cit.*, p. 24.

18 Ana Goetschel, *op.cit.*, p.114.

En su cuento *Un nuevo caso de mariage en trois*, por ejemplo, Don Antonio, un sociólogo, anhela adquirir fama internacional por su libro sobre la mujer *En defensa de la mitad más interesante de la especie humana*. El personaje idealiza a la mujer y construye un personaje femenino imaginario, Elvira, que lo acompaña en sus delirios

Para ser un hombre, un verdadero hombre, hay que saber respetar el orden patriarcal que garantiza el poder y saber menospreciar a las mujeres que no le corresponden. La *illusio viril* se construye aquí por el sentimiento de dominación social.



narcisistas así como en los juegos sexuales con su cocinera. Pero cuando ésta le hace comprender que podría ser el padre del hijo que espera, Don Antonio pierde su compostura de gran literato defensor de la mujer y echa a su criada tratándola de animal. Por una parte, el desfase entre su cocinera Petrona y su quimérica Elvira se revela inaguantable puesto que la criada ya no puede servir para proyectar su idílico amor;

de ningún modo Elvira podría ser madre. Por otra parte, para Don Antonio, lo que resulta aún más inadmisibile es la pérdida de respetabilidad.

La respetabilidad garantizada o destruida por la opinión pública constituye el tema principal de varios de los cuentos palacianos como *Las mujeres miran a las estrellas* y *El cuento*. Los personajes masculinos principales son respetables literatos que sufren de impotencia sexual. Para Juan Gual, el personaje de *Las mujeres miran a las estrellas*, el adulterio que implica el embarazo de su mujer, le provoca indignación. Pero como lo precisa el narrador: "La rabia del señor Gual es la del que va a fructificar lo que es suyo y no poseyó"<sup>19</sup>. La deshonra en su interpretación varonil estriba en la pérdida de su "posesión" por otro. La respuesta de la mujer asume tal interpretación varonil al reprochar a su marido su incapacidad de "poseerla". De hecho él, en la intimidad, se ve desposeído de su virilidad pero mantiene su "masculinidad" para

con la sociedad, callando el adulterio que podría perjudicar su reputación.

Esta misma reputación es la que impide al personaje de *El cuento* rebelarse contra la prostituta que visita a escondidas. A pesar de no poder realmente satisfacer a su amiga, él no acepta que se divierta con otros. Pero como lo aterroriza la opinión pública, acepta la situación. En estos dos cuentos encontramos el mismo esquema relacional entre los personajes, esquema según el cual el varón ofendido por impotencia sexual prefiere ocultar tal situación en vez de perjudicar su reputación y su honor. El viejo tema del honor ofendido por la mujer adúltera queda aquí desprestigiado por la actitud mísera de los maridos, quienes parecen "prostituirse" a la opinión pública para salvar las apariencias. Al ser pública la falta de virilidad se perdería sobre todo su "masculinidad" ante la sociedad. Al respecto, Bourdieu afirma: "La virilidad, en su aspecto ético mismo, es decir, como virilidad del vir, virtus, punto de honor (nif), principio de la conservación y del aumento del honor, queda indisociable, por lo menos tácitamente, de la virilidad física, particularmente mediante las atestaciones de sus capacidades sexuales —desfloramiento de la novia, abundante progenitura masculina, etc.— que se esperan del hombre verdaderamente hombre"<sup>20</sup>.

El concepto de virilidad es uno de los aspectos más importantes para la elaboración de la masculinidad, y va estrechamente relacionado con el honor y la posesión física o mental como manifestación de la dominación masculina.

Esta necesidad de conquistar —que se concretiza por la "posesión" en el acto sexual— puede ser interpretada como una verdadera forma de dominación que rebasa la concretización misma del acto sexual<sup>21</sup>. En su cuento *Rosita Elguero*, Palacio revela los mecanismos de dominación y de frus-

20 Traducción libre del autor en base al texto original: "La virilité, dans son aspect éthique même, c'est-à-dire en tant que virilité du vir, virtus, point d'honneur (nif), principe de la conservation et de l'augmentation de l'honneur, reste indisociable, au moins tacitement, de la virilité physique, à travers notamment les attestations de puissance sexuelle - défloration de la fiancée, abondante progéniture masculine, etc. - qui sont attendues de l'homme vraiment homme". Ver Pierre Bourdieu, *op.cit.*, p. 18.

21 Pierre Bourdieu, *op.cit.*, p. 26.

19 Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 125.



---

tración que genera tal sistema.

En *Rosita Elguero*, una de sus primeras narraciones de adolescente, Palacio cristaliza, en el tratamiento de los personajes, esta “frontera sexual” entre lo masculino o de lo femenino. De cierto modo, esta obra corresponde a un periodo de transición en la vida del propio autor, en la que se recalcan de forma casi caricaturesca los valores inherentes a la construcción de la masculinidad y por oposición de la feminidad.

Hasta entonces, las obras juveniles de Palacio obedecían a un esquema recurrente en el que la armonía de un núcleo íntimo, constituido por una pareja (hombre/mujer, hijo/madre, marido/esposa, etc.), era constantemente comprometida por la fatalidad y el acoso del mundo de afuera (gente del pueblo, cura, parientes...)²². La creación de un mundo íntimo “armonioso” frustrado por “los otros”, los “de afuera”, se relaciona con la propia vida del joven Palacio y la necesidad de comprender su propia historia. En las primeras obras de Palacio, los personajes se movían en un mundo fantasmagórico, casi exótico, hecho de madres desaparecidas, de parejas separadas, de brujas y reyes en países lejanos. Sin embargo, conforme se va precisando un trasfondo cada vez más ecuatoriano, el conflicto entre los personajes femeninos y masculinos se acentúa. Este aspecto es particularmente relevante en *Rosita Elguero*, en el que Juliano, hijo de un rico hacendado serrano, está enamorado de Rosita. Al principio, la pareja se inscribe totalmente en el esquema ya evocado de los amores frustrados. Pero esta vez, el joven se deja intimidar por las amenazas de su padre y escucha los varoniles consejos de su amigo: “Y bien, ¿por qué te desesperas? Parece increíble. Eres hombre de grandes aspiraciones. ¡Desilusionarte por tan poco! Si ella no es tu porvenir, hombre. Lo que te dice tu papá es más que cierto: ella no es para ti. ¡Debilidades de la humanidad! No te mates, hombre, muévete, goza; para eso es el dinero. ¿Este es el sexo fuerte?”²³

---

22 Pierre Lopez, « L'esthétique de la laideur et de la souffrance du corps disloqué comme subversion dans les oeuvres de Pablo Palacio », *Souillure et pureté : le corps dans son environnement culturel*, acte du colloque de Corte, Université de Corse, octobre, 1999.

Si el discurso puede parecer casi caricaturesco, pone de manifiesto la representación del “sexo fuerte” ante “el sexo débil”. En este corto fragmento, la relación padre-hijo como continuidad de un orden establecido aparece como una necesidad, y la terminología “hombre de grandes aspiraciones” es reveladora del vínculo entre poder y masculinidad, esta misma masculinidad aquí sugerida con la repetición de la palabra hombre. Dicho de otro modo, para ser un hombre, un verdadero hombre, hay que saber respetar el orden patriarcal que garantiza el poder y saber menospreciar a las mujeres que no le corresponden. Utilizando la terminología de Bourdieu, la *illusio viril* se construye aquí por el sentimiento de dominación social. Juliano abandona a Rosita para recorrer Europa y malgastar su vida en despilfarros y libertinajes. Durante sus seis años de ausencia, Rosita, cansada de esperarlo, se enamora de un “Subteniente Tal” que la abandona también y por fin acepta contraer matrimonio con un “señor de provincia”. Cuando Juliano regresa y se entera del matrimonio de Rosita estalla furioso deseando matarla por no haberle esperado más.

A partir de este cuento, las dificultades relacionales en la pareja (vivida o deseada) serán una de las claves de la trama. En muchos de los cuentos palacianos, el personaje masculino sufre de un malestar permanente debido a un desfase entre un ideal de belleza femenina que se construye para satisfacer su ego y la mujer “conseguida” en su hogar o en sus andanzas capitalinas. En este desajuste entre la proyección que se hace el personaje de su propia masculinidad en la mujer soñada y la dificultad de corresponder los sentimientos con la mujer “vivida”, se revelan los mecanismos de elaboración de la masculinidad en los que prevalecen la virilidad, la dominación y el honor. Palacio desprestigia estos valores ridiculizando a sus personajes masculinos y denunciando las falsas apariencias.

Sin embargo, mediante este afán por desprestigiar al buen caballero quiteño, no ha de considerarse a Palacio como un defensor incondicional de la causa feminista. Si él es uno de los pocos intelectuales de los años veinte y treinta en plantear la dominación de la mujer como pernicioso para la

---

23 Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 299.

---

modernización de la sociedad, se puede matizar su compromiso por la causa feminista en el sentido que le damos actualmente. En su artículo *La propiedad de la mujer*<sup>24</sup>, la defensa de la mujer se inscribe en un proceso de modernización bien preciso: "...ante la evolución de los conceptos jurídicos y morales, la sociedad tiende a renovar sus ten-

---

Por el afán de desprestigiar al buen caballero quiteño, no ha de considerarse a Palacio como un defensor incondicional de la causa feminista. No pretende destruir la dominación masculina, sino sacudir algunos fundamentos muy profundos para abogar por un cambio de la sociedad ecuatoriana que encuentre armonía con "el orden mundial"



dencias egoístas y por medio de la institución del divorcio, ampliamente abierta en los dos ejemplos de sociedades modernas, la socialista de Rusia y la capitalista de Norteamérica, trata de enaltecer la identidad jurídica femenina y de respetar su derecho a la felicidad. La base de este respeto reside en la capacitación económica de la mujer que, igualada en este aspecto al hombre, tomaría la cuestión sexual como secundaria, para que pueda haber paz y amor"<sup>25</sup>.

Palacio habla de igualdad de la mujer respecto a su "capacitación económica" pero deja de lado la "cuestión sexual" para que de cierto modo no se rompa la armonía y pueda haber "paz y amor". Si volvemos a sus creaciones literarias, cabe subrayar que el personaje femenino responde o corresponde a los valores establecidos por la masculinidad. En el cuento *Rosita Elguero*, Rosita aparece como la víctima de su amor no correspondido, pero ella acepta casarse con otro hombre sólo para poder asumir su papel social de esposa y de madre respetable. Ella deja su papel de amante romántica para "encasillar" el de "mujer-madre" que

---

24 Artículo publicado en 1932 en el diario, *El Día*, de Quito. Ver Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 377-382.

25 *ibid.*, p. 382.

participa en mantener, en el hogar, la respetabilidad de su marido.

La segunda categoría de personajes femeninos, que encaja con la representación machista de la mujer, es la del objeto sexual relacionado con el mundo nocturno de los burdeles en los "barrios bajos". Cabe subrayar la importancia de estos burdeles en las obras de Palacio, así como en las de sus contemporáneos, como lugar de peregrinación "usual" donde se ejercen las rivalidades entre los hombres y, de hecho, se fortalece la *illusio viril* aunque ésta pueda ser, como para el personaje de *El cuento*, poco satisfactoria.

La mujer-objeto sexual acepta su papel de amante y sabe servirse de esta *illusio viril* de los personajes masculinos para imponer su voluntad. En *El cuento*, la mujer utiliza la flaqueza de su amigo para comprometer su reputación como hombre, para con los rivales, y como ciudadano, para con los demás. En esta relación con la mujer-objeto sexual, la respetabilidad del buen caballero vestido con su "jaquet" y "sombrero"<sup>26</sup> disimula un ser débil, patético, víctima de sus propios impulsos sexuales.

De hecho, la masculinidad caracterizada en la figura del buen caballero cortés, se integra en una lógica de conquista, de respetabilidad y de falsa apariencia que disimula la debilidad de un ser desfasado con la realidad. Pero Palacio, adentrándonos en los mecanismos internos que construyen esta masculinidad, hace del hombre el propio victimario patético de su sistema. La masculinidad o la feminidad corresponde así a criterios explícitos o implícitos impuestos por una sociedad que rige todas las relaciones entre el hombre y la mujer, y que hace del "hombre masculino" o de la "mujer femenina" un "artefacto social"<sup>27</sup> condenado a disimular su verdadero ser.

En su última novela, *Vida del ahorcado*, considerada como la más impregnada de psicologismo, Palacio destruye la confianza del hombre como ser superior por antonomasia. A lo largo de la obra, Andrés, el antihéroe de la novela, adentra al lector en un delirio depresivo en el que la imagen de la mujer aparece como un salvavidas, un repa-

---

26 *ibid.*, *op.cit.*, p. 151.

27 Pierre Bourdieu, *op.cit.*, p. 29.

ro a su salud mental así como una agresión o una mutilación de la personalidad. La relación entre ambos personajes se elabora como el eje unificador en la obra, pero en esta relación el personaje masculino aparece cada vez más inestable, débil, hasta perder el control de sí mismo.

Todos los elementos con los cuales el personaje construye su identidad masculina (dominación, honor, paternidad, posesión sexual), se derriten progresivamente y hasta se invierten. Ana parece dominar física y mentalmente a Andrés, ella se convierte en la medida de su mundo, en un todo que se apodera de su ser.

En su estudio sobre la masculinidad, Elisabeth Badinter precisa que "...el hombre se mantiene como el criterio con el que se mide a la mujer. Es lo Uno, lisible, transparente, familiar. La mujer es lo Otro, extranjera e incomprensible. Finalmente, cualquiera que sea el modelo propuesto para pensar los sexos –parentescos o diferencias–, el hombre se presenta siempre como el ejemplo más acabado de la humanidad, lo absoluto a partir del cual se sitúa la mujer"<sup>28</sup>.

En los delirios esquizofrénicos de su personaje, Palacio desacredita la estabilidad ontológica del ser masculino. Tal desprestigio de la imagen del hombre ecuatoriano como piedra angular de toda la sociedad se puede relacionar con un contexto político y social preciso: "la gran crisis del siglo XX ha traído como consecuencia el desequilibrio de las verdades trascendentales"<sup>29</sup>. Por lo tanto, no pretende destruir la dominación masculina, sino sacudir algunos fundamentos muy profundos para abogar por un cambio de la sociedad ecuatoriana que encuentre armonía con "el orden mundial".

Tal vez este afán en debilitar la imagen del "todopoderoso masculino" ecuatoriano se nutra de fuentes muy profundas en la mente del propio autor. Dándole un enfoque más psicoanalítico a sus

28 Traducción libre del autor en base al texto original: "l'homme reste le critère auquel on mesure la femme. Il est l'Un, lisible, transparent, familier. La femme est l'Autre, étrangère et incompréhensible. Finalement, quel que soit le modèle envisagé pour penser les sexes - ressemblance ou différence -, l'homme se présente toujours comme l'exemple le plus achevé de l'humanité, l'absolu à partir duquel se situe la femme". Ver Elisabeth Badinter, *op.cit.*, p. 22.

29 *Ibid.*

obras, se puede revelar una red de significados que permite elaborar el "mito personal" del autor caracterizado por la denegación del padre<sup>30</sup>. Este aporte cala hondo en la utilización de las obras narrativas para determinar ciertos esquemas ya que pone de realce el aspecto muy subjetivo del autor. Palacio es un caso único, lo que no significa que su obra esté al margen de la sociedad que le correspondió vivir. Todo lo contrario, si él no plantea explícitamente los paradigmas de la masculinidad ecuatoriana, por lo menos, desacreditando "las verdades trascendentales", aboga por una modernidad en la que el hombre y la mujer han de definirse. De hecho, mediante sus creaciones literarias, se cristalizan los planteamientos metafísicos del hombre moderno ante su época y los cambios que se han de aceptar para conseguir "dar el salto"<sup>31</sup>, aunque sea perdiendo la serenidad de su todopoderosa masculinidad.

#### Bibliografía

- Badinter, Elisabeth, 1992, *XY de l'identité masculine*, Editions Odile Jacob, septembre, Paris.
- Bourdieu, Pierre, 1998, *La domination masculine*, Editions du Seuil, Paris.
- Goetschel, Ana, 1999, *Mujeres e imaginarios, Quito en los inicios de la modernidad*, Ediciones Abya-Yala, Quito.
- El liberalismo en el Ecuador, de la gesta al porvenir*, Blasco Peñaherrera ed., 1991, Quito.
- Lopez, Pierre, 1999, "L'esthétique de la laideur et de la souffrance du corps disloqué comme subversion dans les oeuvres de Pablo Palacio", *Souillure et pureté: le corps dans son environnement culturel*, acte du colloque de Corte, Université de Corse, octobre.
- Mauron, Charles, 1962, *Des métaphores obsédantes au mythe personnel Introduction à la psychocritique*, Librairie Corti, Paris.
- Palacio, Pablo, *Obras completas*, Libresa, col. Antares No. 141, Quito.
- Salvador, Humberto, 1993, *En la ciudad se ha perdido una novela*, Libresa, col. Antares No. 94, Quito.

30 Charles Mauron, *Des métaphores obsédantes au mythe personnel Introduction à la psychocritique*, Paris, Librairie Corti, 1962, p. 32.

31 Pablo Palacio, *op.cit.*, p. 213.





## ¡Chiapas es México!

# Autonomías indígenas: luchas políticas con una gramática moral

Xochitl Leyva Solano\*

Hablar de Chiapas hoy, independientemente del contexto nacional o internacional, es casi imposible. Hace cuatro décadas los antropólogos norteamericanos que llegaron a los altos de Chiapas para estudiar los pueblos indios pudieron argumentar que las localidades se encontraban en áreas “remotas y aisladas”, sin embargo, con el desarrollo de la tecnología de punta, de nuevos medios de comunicación y, sobre todo, con el surgimiento del neozapatismo, Chiapas ha sufrido un nuevo impulso en su integración a la nación y al mundo (Leyva 1998). Las luchas por la autonomía indígena son quizá el mejor ejemplo para ver como en Chiapas se ha dado este fenómeno.

No es fácil revisar el concepto “autonomía” y ubicarlo en el tiempo y en el espacio. Dado lo amplio del tema, decidí ceñir este artículo a dos aspectos centrales: primero me ocupé de la dimensión político-histórica del término en México y, segundo, restringiéndome a las autonomías indígenas, reviso el término en su dimensión global-mundial, es decir, en el marco del multiculturalismo, la política del reconocimiento y el derecho a la diferencia. A manera de conclusión señalo, en menos de una página, lo que desde mi punto de vista son los principales retos que hoy enfrentamos y enfrentan los pueblos indígenas de Chiapas y del país, ante las propuestas de autodeterminación y autonomía.

\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, y Universidad de Manchester.

### Introducción

Nadie puede negar a estas alturas que en el caso mexicano, el neozapatismo ha inaugurado una nueva etapa en la discusión de las autonomías indígenas, sin embargo, algunos deslumbrados por la coyuntura 1994-1998 se atreven a afirmar que antes del 94 las organizaciones indígenas campesinas “balbuceaban un interminable rosario de demandas a menudo desorganizadas” (Díaz-Polanco 1996:80)<sup>1</sup>. En clara oposición y casi diez años antes, Mejía y Sarmiento (1991 [1987]) aseveraban que podían distinguirse tres etapas en la historia organizativa posrevolucionaria de los pueblos indígenas: 1917-1940, 1940-1970 y 1970-1983. Dichos autores también afirman que a partir de 1970 surgieron diferentes formas de organización indígena independientes del corporativismo gubernamental, es decir, algunos indígenas de frente al modelo económico desarrollista moldearon sus formas de organización a veces desde la comunidad, a veces a nivel regional. Estas organizaciones

<sup>1</sup> Para no descontextualizar lo dicho por Díaz-Polanco (1996:80) transcribo el párrafo completo que dice a la letra: “no es que con anterioridad al movimiento zapatista la demanda de autonomía estuviera completamente ausente. Se sabe que voces y grupos aislados apelaron a la idea de autonomía para rechazar la imposición y para aludir a las aspiraciones indias de un mundo mejor. En ocasiones, algunas organizaciones indígenas utilizaron el término, aunque pocas llegaron a convertirlo en la columna vertebral de un programa político que recogiera a la vez lo étnico, lo nacional y la urgencia democrática. Lo común era que balbucearan un interminable rosario de demandas, a menudo desorganizadas. Pero con el alzamiento del EZLN, la autonomía adquirió relevancia nacional, vigor democrático y un perfil más definido”. Mi intención aquí no es hacer una crítica global de la obra del mencionado autor sino sólo mencionar las posiciones contrastantes entre éste y Mejía y Sarmiento [1987].

demandaban la tierra o la defensa de sus formas de gobierno, de sus recursos naturales, su derecho a la autonomía, o bien el control de los procesos de producción y de comercialización, o el derecho a la educación. También defendían su cultura o reclamaban condiciones laborales justas y el respeto a los derechos humanos (Mejía y Sarmiento 1991 [1987]).

Muchos de estos reclamos se expresaron como parte medular de los movimientos y organizaciones indígenas. No resulta fácil separar la historia del movimiento campesino de la del indígena dado que los actores muchas veces son los mismos o se alían (Ibid.). Otras veces una misma organización puede variar el centro de sus demandas a lo largo del tiempo o de acuerdo al interlocutor que se le presente, así, en los sesenta puede luchar por la tierra, en los ochenta por la producción y en los noventa por la democracia y las autonomías, por citar un burdo ejemplo. Todo esto resulta entendible si recordamos a Forewaker (1995) y a Craig (1990), quienes afirman que las organizaciones populares mexicanas moldean su discurso, estrategias y demandas dependiendo del contexto institucional y dentro del sistema político mexicano. También resulta entendible si pensamos que es en el proceso de la organización y la lucha en que se forjan las identidades colectivas de los movimientos sociales, como bien lo apuntan Escobar y Alvarez (1992). Para mostrar todas estas complejidades sólo traigo a colación el caso de los indígenas monolingües expeones acasillados de Simojovel (Chiapas) que, para sorpresa de Mejía y Sarmiento, en los años setenta no expresaban reivindicaciones “étnicas” sino que habiendo sido educados dentro de las teorías marxistas reivindicaban sus derechos como jornaleros agrícolas. Estos mismos en los noventa ya como miembros de la CIOAC y del Congreso Nacional Indígena (CNI) demandarían el reconocimiento legal y la creación de un nuevo piso entre los municipios y los estados de la república: las llamadas Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAPs)<sup>2</sup>.

Ya en otro artículo he afirmado que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional es el corazón de algo más amplio al que he llamado “Nuevo Movimiento Zapatista”<sup>3</sup> y también he apuntado que éste es un movimiento popular multifacético y poli-

sémico. En una de sus semias y facetas el NMZ se incrusta en el debate indigenista mexicano y latinoamericano. Antes de seguir adelante quiero señalar que el indigenismo “actual” -como le llamara Villorio [1950]- tiene que ser entendido desde una doble perspectiva, como política de Estado, es

---

2 Para entender los siguientes párrafos se debe tener en mente el desarrollo de los acontecimientos acaecidos entre 1994 y 1998. A partir del 1 de enero de 1994 se da la toma de siete cabeceras municipales por parte de las fuerzas armadas zapatistas. Dicho acto marca la declaración de guerra al gobierno mexicano por parte de un ejército campesino-popular autodenominado “regular”. La Convención Nacional Democrática (CND) celebrada en agosto del mismo año, marca la pauta para la convergencia y la formación del zapatismo civil. Los diferentes sectores de la sociedad mexicana simpatizantes con el cambio político propuesto por el EZLN toman diferentes expresiones organizativas, una de ellas es la Convención Nacional Indígena que da pie a la formación del Congreso Nacional Indígena (CNI). Este se reúne entre 1995 y 1998 y aglutina a las variopintas expresiones campesinas-indígenas organizadas independientemente del corporativismo de estado. A su interior se expresan muchas corrientes de opinión, una de ellas es la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). El CNI va a ser el bastión civil del neozapatismo sobre todo durante el desarrollo de la Mesa No.1 “Derechos y Cultura Indígena” que se instaura en el marco del Diálogo por la Paz EZLN-Gobierno Mexicano. Dicha Mesa sesiona del 3 de octubre de 1995 al 16 de enero del 96. Entonces se firman los primeros acuerdos para lograr la pacificación pero el gobierno los desconoce el 20 de diciembre del mismo año al hacer acotaciones que cambian de fondo la naturaleza de lo firmado. Esto origina la suspensión del diálogo.

3 Vale la pena aclarar que “cualquier análisis sobre el (neo)zapatismo debe tomar en cuenta tres elementos: primero, debe hacer una distinción entre el EZLN y el Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ); segundo, debe tomar en cuenta la convergencia que se da entre diferentes actores políticos; tercero, debe considerar que esa convergencia da vida al NMZ que es antes que todo una “comunidad imaginada” en términos de Anderson, esto es, todos sus miembros nunca se conocerán entre sí pero comparten ciertas referencias simbólicas, metas políticas y, por supuesto, el sentimiento de pertenencia al colectivo coloquialmente llamado “zapatismo”. En síntesis, mientras que el EZLN es ante todo una organización político-militar formada por militantes de izquierda mestizos e indígenas de Chiapas y de algunos estados del país, el NMZ es una definición conceptual que refiere a un movimiento civil y político mucho más amplio que surge de la convergencia y alberga en su seno viejas y nuevas organizaciones así como líderes y representantes de organismos internacionales. Le llamamos “nuevo” dado que es un movimiento político (o la convergencia de varios de ellos) que sintetiza y re-elabora experiencias pasadas y presentes de la lucha popular (Leyva en prensa).

decir, como políticas impulsadas desde los gobiernos y sus agencias para la lograr la integración de los habitantes originales del continente a las naciones. Y como reacción de algunos de estos pueblos indígenas a esas políticas estatales, reacción que evidencia sus deseos de dirigir sus formas de integración. Esquemáticamente podríamos hablar de

Las luchas indígenas de Chiapas tienen una gramática moral-ética basada en los sentimientos de ultraje e indignación que emergen de la discriminación social, étnica, política y económica. Los reclamos de *reconocimiento* conducen a revisión los juicios normativos sobre la legalidad de los arreglos sociales



un indigenismo oficial frente a uno popular, pero los esquemas siempre son limitantes, y lo que nos parece aquí vital es entender la naturaleza *dialógica* del indigenismo<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, 1994 es un momento de “ruptura-continuidad” dentro del marco del indigenismo “oficial-popular”. Veamos esto por partes. En 1987, Mejía y Sarmiento escribían - respecto a las organizaciones indígenas mexicanas- que la organización regional constituía el grado más alto de articulación real, pues las organizaciones de alcance nacional que habían existido hasta entonces no habían logrado recoger las reivindicaciones más importantes. Una segunda crítica era que estas organizaciones no definían claramente su posición frente a la política indigenista oficial (1991 [1987]:227-242). Dos años más tarde, en 1989, Sierra, comparando el caso mexicano y el brasileño, señalaba tres aspectos indispensables para avanzar en la cuestión legislativa de los “derechos indios”: argumentaba la necesidad de una amplia participación de la sociedad civil que incluyera a los indígenas y a los especialistas, también apuntaba la necesidad de un Congreso pluripartidista y la urgencia de circunscribir dicha lucha en el marco del proceso gradual de democratización (1990:60-61).

<sup>4</sup> La idea del *dialogismo* la tomo prestada de Bajtin (cfr. Alvarado y Zavala 1993).

Pareciera que los hechos que acontecieron durante la coyuntura 1994-1998 subsanaron los escollos mencionados por Mejía, Sarmiento y Sierra, es decir, las organizaciones populares indígenas y campesinas lograron un nivel nacional de organización que se expresó en la formación del Congreso Nacional Indígena (CNI). Dicho Congreso se nucleó en torno a las autonomías a pesar de la diversidad de las demandas indígenas. Además, cabe señalar que la forma en que se discutieron los derechos indígenas en México después del movimiento armado zapatista resultó novedosa pues, en un momento privilegiado, los académicos, los indígenas organizados, ciertos agentes de pastoral de la iglesia católica, ciertos organismos no gubernamentales y los agentes del gobierno, se convirtieron en interlocutores unos de los otros cuando se reunieron bajo el halo de la primera mesa de trabajo instaurada durante el diálogo EZLN-Gobierno.

De lo anterior podemos desprender que la ruptura post-94 es radical en cuanto a la forma de participación se refiere, pero este cambio es más gradual en lo relativo al contenido de la discusión pues éste venía ya perfilándose desde tiempo atrás. Por ejemplo, en 1991 en un encuentro a puerta cerrada celebrado en San Cristóbal de las Casas (Chiapas), el presidente de la “Comisión (gubernamental) Nacional de Justicia para los Pueblos indígenas” sintetizaba las demandas de éstos en sed “de reconocimiento, de justicia y de participación en la definición de su desarrollo” (Warman 1991). El encuentro se clausuraba diciendo que “había que reconocer legalmente la pluralidad cultural y la existencia de otras opciones civilizatorias” (Programa Amerindia UNESCO y otros 1991:2-19).

Aunque estas palabras suenen similares a las declaraciones del Congreso Nacional Indígena (CNI) y a lo expresado en los Acuerdos de Paz de San Andrés, las primeras no tuvieron legitimidad ante las organizaciones indígenas “independientes” ya que dichas argumentaron haber sido excluidas del proceso. Ciertamente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se había emprendido una consulta élite que incluía a ciertos académicos y a ciertos líderes indígenas. Detrás de la consulta estaba el interés de



---

adicionar y reformar el artículo 4 de la Constitución para hacerlo compatible con el Convenio 169 de la OIT, con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y con la Declaratoria General de la OEA.

Con lo anterior quiero decir que muchas veces los discursos del gobierno y los de las organizaciones indígenas se imbrican, suenan igual, aunque su significado es distinto y por lo general pasan por canales diferentes de legitimación. Respecto a lo primero Hernández Castillo señala que para el gobierno el reconocimiento del pluralismo cultural significó “impulsar a través del Instituto Nacional Indigenista (INI) el apoyo a ‘proyectos culturales’ en las comunidades, promover la imagen turística de México como un país de ‘muchos rostros’ y fomentar organizaciones indígenas con la finalidad de integrar las ‘etnias’ al partido oficial” (en prensa).

En contraparte, en 1996 para la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) “pluralismo” significó abrir la puerta legal para reclamar un cuarto piso de gobierno regional. Por otra parte, para el CNI “pluralismo” significó “abrir una arena para confrontar y negociar definiciones de tradición y modernidad, de identidad étnica y ciudadana” (Hernández Castillo en prensa), mientras que para el EZLN la Mesa 1 sobre “Derechos y Cultura Indígena” fue la salida perfecta para encaminar políticamente la lucha armada.

Para dar más elementos que confirmen mi idea original de que hoy Chiapas es México y ocupa un lugar privilegiado en el mundo, permítaseme continuar con la revisión de mi argumento sobre el indigenismo “oficial-popular”, la idea de “ruptura-continuidad” y la existencia de dialogismos.

En los hechos, las fuerzas populares autodenominadas “organizaciones independientes”, después de la firma de los Acuerdos de San Andrés (16-II-1996), han hecho suya la bandera del Convenio 169 de la OIT donde se habla de “pueblos indígenas” definidos como los descendientes de los pobladores originales del territorio continental quienes tienen instituciones propias y la conciencia de una identidad particular (la indígena) (Ce Acatl 1996). Esta apropiación queda manifiesta en la Declaración de la Montaña emitida recientemente por los indígenas organizados y que reza:

“no somos porcentaje[s] de pobreza o índice[s] de marginación, ni etnias o grupos minoritarios o remanencias exóticas, los indígenas somos *pueblos*”<sup>5</sup> (Aubry 1997:13, énfasis mío).

Pero el asunto no se detiene ahí, pues la propuesta de Ley del gobernador priísta oaxaqueño, presentada hace unos días ante el Congreso local para reformar algunos artículos constitucionales y así legalizar las autonomías en el estado, repite nuevamente este mismo criterio de definición. El Convenio 169 de la OIT pareciera ahora satisfacer a muchos y calmar las aguas revueltas en las que por años se ensayaron uno y mil términos con la intención de romper la categoría colonial de “indio”. Pareciera que el problema ahora se centra en darle contenido y forma a la demanda de autonomía y autodeterminación. Como bien apuntara Hernández Castillo (en prensa), atrás, muy atrás, quedó el México *mestizo y pluricultural* ya que hoy debatimos sobre el México *autonómico*.

### **Autonomías en el marco histórico-político mexicano**

Existe cierta tendencia entre los militantes y los simpatizantes neozapatistas, ésta consiste en sobrevalorar la coyuntura actual y en olvidar que el neozapatismo, las luchas autonómicas y las luchas por las autonomías indígenas son parte de la historia política del *México Rebelde*. En esta sección explico brevemente el marco en el que debieran entenderse las luchas autonómicas de los pueblos indios de Chiapas y del resto de México.

Antes de entrar al punto central de este apartado vale la pena señalar que con el concepto de “autonomía” pasa de alguna manera como con el de “resistencia”, ambos son concebidos como inherentes e innatos a los grupos subalternos<sup>6</sup>, a los marginados o a las víctimas del “colonialismo in-

---

<sup>5</sup> López (inédito) difiere de estos actores pues afirma que el concepto de “pueblos indígenas” usado por la OIT tiene muchos sentidos y se presta a confusión.

<sup>6</sup> En lo que respecta al término “resistencia”, Wade (1997:108) afirma que “con la emergencia de los movimientos sociales de los indígenas y los negros, el término *resistencia* se ha convertido en una palabra de moda en la antropología y los *Estudios Culturales*. El interés en

---

terno”, como se les calificaba a los indígenas desde las posiciones marxista en boga a fines de los sesenta y principios de los setenta (González Casanova [1965]:104).

De hecho en América Latina, dada la composición cultural de la población, la estructura económica y la fuerza de las organizaciones indígenas, cuando se habla de autonomías lo primero que viene a la mente son las autonomías étnicas, las cuales por lo general se reducen a las indígenas. Aún más, en muchos contextos académicos y políticos los términos “indígena” y “étnico” son tomados como sinónimos. En parte esto tiene que ver con que otros grupos étnicos, véase los negros en Colombia por ejemplo, apenas empiezan a hacer oír su voz (Wade 1996). Sin embargo, a pesar de que ambos grupos (indígenas y negros) enfrentan problemas similares de discriminación, desigualdad, pobreza y no-reconocimiento, a los académicos les cuesta mucho trabajo analizarlos en el mismo rubro y a los propios actores se les dificulta tener acciones políticas conjuntas (Wade 1997:35-39). Como Wade afirma, generalmente se les separa usando las etiquetas de “étnico” para los indígenas y “racial” para los negros (Ibíd.).

Regreso a la idea original. Como bien apunta Esteva (1997:1), el término “autonomía” ocupa actualmente una posición central en el debate intelectual y en la lucha política en México. El mis-

---

ella tiene una larga tradición, especialmente entre las perspectivas marxistas sobre la explotación, pero hoy... adquiere un significado más amplio. No es ya solamente una cuestión de organizar protestas políticas o espontáneas pero explícitas. Foucault pone énfasis en la relación entre el poder y la habilidad de éste para transformar a la gente en *sujetos* más allá del sólo gobernarlos. El poder, desde esta perspectiva, lo cubre todo en vez de concebirse sólo concentrado en las manos de los gobernantes. De ahí que la *resistencia* pueda ser encontrada dondequiera que el poder opera. La influencia de este acercamiento combinado con el impacto de los *Estudios Subalternos* postcoloniales, ha impulsado a los estudiosos a descubrir la resistencia *-everyday resistance-* en muchas actividades que no estaban previamente asociadas con ella... El problema de este enfoque es que la *resistencia* se convierte en algo independiente de las intenciones no sólo de los que resisten (quienes pueden no pensar las cosas de esa manera) sino también de las percepciones de los opresores. Si nadie, excepto el analista, puede detectar la *resistencia* entonces es difícil ver el significado real político y aún académico, que ésta tiene” [traducción libre mía basada en el texto original].

mo autor agrega que no se reduce a los pueblos indígenas sino que el término ha pasado a formar parte de la tradición política de los movimientos populares mexicanos que han luchado por la definición y constitución del poder político y del Estado. Estas luchas, dadas desde diferentes frentes, han ido en contra de una de las características centrales del régimen político mexicano: el autoritarismo (Semo y otros 1993)<sup>7</sup>.

Para algunos autores, la primera muestra evidente de esta lucha autonómica antiautoritaria la representa el movimiento estudiantil del 68, el cual rompe las tendencias de apatía y despolitización hasta entonces características de la población mexicana. Dicho movimiento se manifestó contra la concentración y arbitrariedad en el ejercicio del poder, así como también fue en contra de los mecanismos de control que impedían la participación ciudadana. Desde ese momento los valores de ciertos sectores de la clase media, sus protagonistas, empezaron a sufrir cierta identificación con los valores democráticos (Loeza 1993:15-47). No resulta fortuito, por ejemplo, que casi en las mismas fechas apareciera un libro académico intitulado *La democracia en México* preguntándose si era posible modificar la estructura del poder para lograr el desarrollo económico del país (González Casanova [1965]:15).

Pueden agregarse otros ejemplos de luchas populares por la autonomía: tal es el caso de la dada por las organizaciones de productores que surgen en el agro mexicano en los años ochenta, las luchas municipalistas y el neocardenismo del 88. En cuanto a la primera podemos decir que las organizaciones de pequeños y medianos productores cobraron fuerza ante la crisis agrícola del 82. Desde la perspectiva esquemática de Bartra (1991:5-22), dichos productores eran diferentes a los campesinos pobres y jornaleros que en los setenta habían luchado por la tierra. Los productores de los años ochenta luchaban por mejores precios para los productos del campo, por más y mejores créditos

---

7 El “autoritarismo de Estado” (Semo y otros 1991:9) se caracteriza por el presidencialismo, la impunidad de Estado, la arbitrariedad del sistema jurídico y policiaco, la impunidad de la burocracia política y el discurso político basado en códigos y prácticas cifradas que solo son inteligibles para la clase política gobernante.



---

y vías de comercialización y por nuevos programas de desarrollo rural y regional. Todo ello pasaba por una crítica al papel del ejido y a las estructuras verticales y corporativas de las centrales gubernistas. A pesar de su diversidad, los productores lograron constituir una red nacional llamada la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) la cual –sustentando su posición autonómica frente al Estado– privilegió la negociación a la concertación con el gobierno (Bartra 1991, Fernández 1991).

Las luchas por los ayuntamientos acaecidas en Oaxaca y descrita por López Monjardín anteceden la lucha autonómica democrática electoral neocardenista. Siendo originalmente el neocardenismo en varios estados de la república un movimiento popular de convergencia amplia, éste dirigió su fuerza contra el PRI como partido de Estado y demandó elecciones justas y la alternancia en el poder. El movimiento popular gestado al calor electoral desembocó en la formación de un partido de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Aitken en prensa, Leyva 1993:272 y Monsiváis 1996).

Partiendo de los ejemplos mencionados se podría afirmar que en México las luchas autonómicas se dan en el marco de la “transición democrática” (Cambio XXI 1993). Pero justo hoy, cuando el gobierno ha desconocido la firma de la Mesa 1 de los Acuerdos de San Andrés y el EZLN argumenta falta de condiciones para continuar el diálogo, pareciera que el papel central lo vuelve a jugar la sociedad civil nacional e internacional. Para muestra véase el desplegado aparecido en *La Jornada* el lunes 6 de julio, el cual hace un llamado a “parar la guerra en Chiapas”, criticando la política del gobierno en contra de las comunidades “en rebeldía” de Chiapas. El desplegado va firmado por organizaciones de 11 países del mundo, artistas, cantautores, literatos y poetas de Europa, América Latina y Estados Unidos. Todos ellos se unen bajo la consigna que afirma que “defender Chiapas es defender un espacio de libertad para todos”. Esto redimensiona el sentido y contenido de las luchas locales chiapanecas, como lo veremos en el siguiente apartado.

## Lo mundial-global y las autonomías indígenas

La idea central de este artículo es que las luchas de los indígenas organizados de Chiapas y México, forman parte de una lucha más amplia que se da bajo el aliento de la llamada “política del reconocimiento”<sup>8</sup>. Dicha lucha en México es una lucha política con una gramática moral-ética<sup>9</sup> basada en el reclamo al derecho a la diferencia, a la autodeterminación y a la integración justa y equitativa de los indígenas a la Nación.

Esta demanda que había tenido mil formas de expresarse desde los años setenta, toma una sola en el marco del neozapatismo y del Congreso Nacional Indígena: la autonómica. Esta pareciera dar cabida a todas las dimensiones posibles de los pueblos indios: a la económica en cuanto exige la definición del territorio y el control de recursos naturales; a la política en cuanto demanda el reconocimiento de las formas de gobierno, representación y administración de justicia; a la cultural en cuanto reivindica la lengua, las tradiciones y las costumbres.

Al desconocer recientemente los Acuerdos de la Mesa 1 de San Andrés, o antes del 94 al buscar

---

8 Hemos recurrido a los filósofos y a los politólogos para hablar de la dimensión intersubjetiva de las relaciones sociales. Creo que en México los análisis marxistas desarrollados en las últimas cuatro décadas nos han mostrado bastante bien la posición estructural que ocupan los campesinos pobres y los indígenas rurales y urbanos, sin embargo, esto no llega a explicar la complejidad del problema sociocultural de estos grupos (sectores) de la sociedad.

Aquí seguimos a Honneth (1996) quien concibe las luchas por el *reconocimiento* como intentos de los actores sociales para establecer patrones de reconocimiento recíproco de los cuales depende la posibilidad de repensar sus reclamos de identidad. Aquí descansa, para Honneth, el corazón de la justicia social en su sentido total. En otras palabras, para este autor las transformaciones históricas de las relaciones sociales son guiadas por las experiencias y las luchas de los individuos y de los grupos, más que por las dinámicas funcionalistas de la evolución estructural. La idea de Honneth sobre *The Struggle for Recognition* viene de Hegel quien afirma que el florecimiento humano depende de la existencia de buenas relaciones éticas que sólo surgen como resultado de un proceso conflictivo. Honneth va del proyecto metafísico hegeliano al pragmatismo naturalista de George Herbert Mead, pasando por el trabajo empírico de psicólogos, sociólogos e historiadores. Es de ahí de donde desprende su posición -que es la que aquí



---

soluciones neopopulistas a las demandas indígenas vía el Pronasol y el Procampo, lo que hace —y ha hecho— el gobierno es favorecer las condiciones para que la gramática moral de estas luchas crezca. Esto ha conducido a que los romanticismos y los esencialismos se exacerbén, cuando en Chiapas y México podríamos estar en otra faceta del proceso, por ejemplo, saldando colectivamente los retos que implica convertir en legislación los principios filosóficos centrales que se enumeran en los acuerdos de la Mesa 1 de San Andrés. Esa etapa no es fácil y se está llevando a cabo en algunos estados como Oaxaca y Baja California al margen de los Acuerdos de San Andrés. En el mismo Chiapas, el gobernador empieza a hablar de una propuesta legislativa al respecto pero dejando fuera a los diferentes actores políticos. Estas medidas unilaterales sólo acentúan el conflicto político existente.

Los lectores se preguntarán ¿qué es eso de las luchas políticas cuya gramática es moral? Pues bien, la idea me vino cuando preparaba una ponencia. Por un lado, me dediqué a leer casi todo los documentos escritos entre 1994 y 1998, documentos escritos por las organizaciones populares indígenas así como por los académicos. Curiosamente encontré que la gran mayoría compartían

---

retomamos como base de la política del reconocimiento sobre las condiciones intersubjetivas de la autorrealización, que no es más que una concepción formal ética de la vida. Honneth parte de conceptos básicos como el amor, el respeto y la estima. Los señala como tres tipos de reconocimientos fundamentales para los individuos y los grupos, en contraparte señala la humillación, la denigración, la discriminación, los insultos como semilla de las demandas de justicia. Todos estos son elementos que ahora retomo para analizar el caso mexicano y la gramática moral de las luchas indígenas.

Pero baste agregar las ideas de Taylor [1992] quien pensando más en las realidades estadounidense y canadiense, afirma que gran número de asuntos en política contemporánea se relacionan con la necesidad, a veces demanda, por reconocimiento. Es ésta una fuerza motora detrás de movimientos nacionalistas, de los movimientos encabezados por grupos subalternos, por feministas, indios aborígenes, católicos, negros y homosexuales. El planteamiento de este autor también se encuentra en el nivel intersubjetivo al señalar que el no-reconocimiento de ciertos grupos o individuos puede causar gran daño moral, envilecimiento y autodenigración, siendo esta también una forma de opresión que da pie al reclamo de un nuevo estatus en la sociedad.

algo que podría llamarse “fervor revolucionario”, es decir, en los textos había una especie de discurso religioso (vivido como acto de fe) con el que se defendía a los pueblos indígenas y su derecho a ser escuchados, a ser diferentes, a ser incluidos en la constitución de otra forma. A la par, realicé una serie de lecturas que me recomendara un amigo, asiduo lector. Estas iban desde una cátedra que diera en 1992 el filósofo y politólogo Charles Taylor en el Centro Universitario de los Valores Humanos de la Universidad de Princeton, hasta los escritos de Axel Honneth, un filósofo alemán de

---

Para Taylor el origen de la preocupación sobre la identidad y el reconocimiento tiene que ver con el colapso de las jerarquías sociales, las cuales solían ser la base del honor y de la desigualdad (véase Montesquieu y su descripción de la monarquía por ejemplo). Contra esa noción de honor tenemos la noción moderna de “dignidad”, ahora usada en un sentido universalista e igualitario. Esta noción es la única compatible con la de democracia y conduce al surgimiento de las demandas igualitaristas de estatus y género. Sobre todo a partir de finales del siglo XVIII, la importancia del reconocimiento ha ido cambiando a raíz del surgimiento de nuevas formas de entender la identidad, es decir, la nueva noción de identidad individualizada se basa en la “autenticidad”, en ser real para mí mismo y en tener mi propio modo de ser. Detrás de ella hay un sentido moral y un sentimiento intuitivo de lo bueno y lo malo, una voz interna moral que nos guía, y no sólo el cálculo frío o divino. Esto nos parece común hoy, pero fue nuevo a fines del siglo XVIII y fue en contra de la noción de jerarquía, del viejo honor y de las viejas nociones divinas del bien y del mal. Antes de finales del siglo XVIII nadie pensó que la diferencia entre seres humanos tenía este tipo de sentido moral.

Taylor retoma a varios autores para hablarnos del desarrollo de esta política del reconocimiento: retoma a Herder para analizar el concepto de “originalidad”, retoma a Hegel en *La fenomenología del Espíritu*, a Kant para revisar la “política de la dignidad igualitaria” y finalmente a Rousseau y su uso del “respeto de iguales como indispensable en el Contrato Social” [traducción libre de ambos autores].

9 Los términos “ético” y “moral” son frecuentemente usados de manera indistinta en inglés pero Honneth al usarlos en alemán señala que hay diferencias entre *Moralisch*, *Ethisch* y *Sittlich*. El primer término está ligado a los acercamientos universalistas kantianos, a la pregunta de qué es lo correcto, y en su texto está traducido como “moral”. Los otros dos conceptos se refieren a qué es correcto o bueno de acuerdo a las costumbres subjetivas, al “ethos” de una tradición o comunidad particular o de acuerdo a las prácticas motivadas por esas costumbres. Estos dos términos son traducidos al inglés como “la ética” aunque la frase “*customarily ethical*” es a veces usada para indicar la acepción más tradicional que refiere a “*sittlich*” en alemán (Honneth 1996:viii, xix).

---

la Johann Wolfgang Goethe University de Frankfurt, quien fuera traducido al inglés en 1996 [1995]. Pues bien, gracias a Taylor y a Honneth, a los kilos de romanticismo, idealización y esencialismo que encontré en los documentos revisados no los calificué de “barbaridades sin sentido”.

Para continuar con mi argumentación reproduzco algunos extractos de dichos textos. Dirigentes de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAPs) empiezan uno de sus escritos diciendo: “Los indios somos diferentes al resto de los ciudadanos que viven en nuestra patria... gradualmente hemos sido despojados de nuestro gobierno... esto ha significado la pérdida progresiva de nuestra autonomía ante un estado mestizocrático” (Grupo Parlamentario y otros 1996:127-129).

En otro texto, otro dirigente de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) afirman que “para el Estado mexicano los pueblos indígenas no existen. [Este desconoce] la riqueza cultural que [estos pueblos] han atesorado a lo largo de siglos. Sabiduría que les ha permitido ser reconocidos como los más eficaces protectores del medio ambiente y la diversidad” (Grupo Parlamentario y otros 1996:157).

También retomo una cita de Ayora extraída de un folletín que en 1997 circulaba en San Cristóbal y que era suscrito por el Centro Regional de Desarrollo de la Medicina Maya. Este apuntaba: “Nosotros, los indígenas, hemos siempre tenido nuestras propias maneras de prevenir y curar a nuestra gente. Como nuestros antepasados, nosotros curamos con rezos, plantas, velas, piedras, incienso y trago. Nuestros primeros abuelos enseñaron a sus nietos y ellos a los que siguieron hasta que nosotros recibimos el conocimiento... desde el encuentro del hombre con las plantas, los animales y los minerales, emergió el conocimiento que dio vida a la medicina maya” (1998:8-9).

La gramática moral de estos discursos políticos está cimentada en los sentimientos de ultraje e indignación que emergen del rechazo y la discriminación social, étnica, etc. Esto sustenta los reclamos de *reconocimiento*, que a su vez conducen a una revisión de los juicios normativos acerca de la legalidad de los arreglos sociales (Honneth 1996:xii).

No es nueva la idea de analizar los conflictos sociales desde su dimensión moral, ya Thompson al estudiar la clase obrera inglesa lo ha hecho y Barrington Moore también lo ha apuntado, pero Honneth a diferencia de ellos ve como “lo moral” motiva resistencias y revueltas en situaciones donde ciertos caminos de la vida se han vuelto intolerables, o son percibidos -agregaría yo- como intolerables. En esta etapa nos encontramos en México. (Ibíd:xix)

Me explico. Cuando los líderes indígenas articulan sus discursos aguerridos no nos están haciendo sólo un llamado a pensar en la historia, en las vejaciones y ultrajes de los funcionarios de la colonia o en las infringidas por otras castas, no nos están sólo llamando a pensar en cifras estadísticas donde los pueblos indios conforman el grueso de los marginados, de los pobres, de los discriminados sociales, no. Creo que la forma en que están tejidas las narrativas tiene el locus puesto en algo ético y moral, es decir, los líderes indígenas mueven las fibras de lo sentimental para llevarnos al ámbito de la exclusión, el insulto, la degradación de que son y se sienten víctimas. Exclusión, insulto, degradación son, en esta gramática moral, violatorios de la auto-estima, el auto-respeto y la reafirmación de los pueblos indígenas (Honneth 1996:xix).

Con esto quiero decir que *una* dimensión de las luchas indígenas se da en el ámbito de la búsqueda del reconocimiento de un nuevo estatus, de un estatus positivo, que como dijera Taylor “no es una cortesía” sino que se convierte en “una necesidad humana vital” (1994:26). En síntesis, lo que está en la mesa de la discusión política y académica son las condiciones intersubjetivas de la realización individual y de grupo, éstas sólo pueden ob-

---

*Étnico es a indígena como racial a negro. A pesar de que los grupos indígenas y negros enfrentan problemas similares de discriminación, desigualdad, pobreza y no-reconocimiento, a los académicos les cuesta analizarlos en el mismo rubro y a los actores se les dificulta actuar en conjunto*





---

tenerse y mantenerse en y con el reconocimiento de los "otros" (Honnet:1996:viii-xii).

Un segundo aspecto que se puede desprender de los fragmentos arriba enunciados es la insistencia en el derecho a la diferencia. Esta está ligada a dos nociones: la de autenticidad y la de tradición. Los pueblos "originales" son por antonomasia -dentro de ese discurso- "auténticos y guardianes de sus tradiciones". Me parece curioso que entre los militantes de organizaciones populares casi nadie haya criticado la filosofía indígena que los describe como "los hombres verdaderos". En el mundo académico, Lisboa ha señalado esto como una manifestación de un etnocentrismo peculiar (1995)<sup>10</sup> mientras que Ayora, al estudiar las prácticas médicas en los Altos, afirma que la hibridez inherente a las medicinas locales es negada y sustituida por una imagen nostálgica de pureza que enfatiza la relación "natural" entre los indígenas y la naturaleza (1998).

A uno no le queda más que preguntarse a qué viene tanto esencialismo. Este sólo se explica -diría Darcy Ribeiro- como producto de la opresión sufrida (1991:72) y -agregaría yo- concientemente percibida. Darcy Ribeiro decía esto al comparar Latinoamérica y el caso de los flamencos, señalando que le sorprendía cómo éstos se habían vuelto tan fanáticamente flamencos llegando al extremo de obligar a que en la Universidad de Lovaina sólo se hablara flamenco. Para el caso mexicano se puede incluso argumentar una especie de fórmula física que diría: a mayor cerrazón o percepción de que los espacios políticos se cierran, mayor fundamentalismo. Traigo a colación los discursos de ciertos académicos e "intelectuales orgánicos" para confirmar mi aseveración. El primer fragmento es de un jesuita que comulga con la Teología de la Liberación, éste dice: "desde nuestra llegada las culturas indígenas y civilizaciones han sido negadas, sus valores han sido menospreciados, sus derechos han sido negados, sus empobrecidas vidas han sido vividas en un delicado balance en-

tre la vida y la muerte. Pero en [los corazones indígenas] anida la dignidad de la resistencia, la esperanza de ser libres e iguales, siguiendo sus tradiciones legítimas y diferentes basadas en su humanitarismo comunitario y fraternal..." (Proceso 1996a).

Otro fragmento puede ser extraído del discurso de Ribeiro, quien expresaba en aquel congreso de 1991 que "lo lindo de la herencia indígena... que [le] hizo quedarse apasionado... es su capacidad de convivencia humana, la profundidad de la solidaridad, el sentido de la reciprocidad, el sentimiento de la responsabilidad social. Estos sentimientos que aún están guardados por las comunidades, son una de las herencias que tenemos" (1991:82).

Esta idealización del mundo indígena viene a reforzar los esencialismos producidos por las organizaciones populares indígenas porque en México, como en otras partes de Latinoamérica (Wade 1997:114-119), muchos académicos guardan algún tipo de relación personal o compromiso político con líderes u organizaciones determinadas, a veces son asesores, a veces militantes, o a veces ejercen el periodismo y por este medio moldean o contribuyen a moldear la corriente de opinión nacional.

Esta particularidad de compromiso político de los científicos sociales mexicanos, creo yo, nos viene en parte del cristianismo y del marxismo (de la muchas veces citada dialéctica entre la teoría y la práctica). A tal grado tenemos el compromiso interiorizado que nos parece "natural" y no le prestamos atención hasta que nos vamos a otros países y vemos, por ejemplo, que en Inglaterra los académicos de hoy tienen acotado su mundo de docencia e investigación a sus colegios y universidades y prestan poca o nula atención al devenir de los nuevos movimientos sociales de su propia patria. En nuestro país se da casi lo opuesto (con esto no pretendo emitir un juicio de valor), a tal grado que a veces uno no sabe si está leyendo al líder nacional del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) o al antropólogo Díaz-Polanco, o se pregunta uno cuántas veces leyó el Subcomandante Marcos al historiador Jan de Vos por la reutilización que éste hace en sus textos político-literarios del mítico personaje-héroe civilizador "Votán".

---

10 Mario Ruz señala que datos sueltos al respecto se encuentran en los textos de Lyle Cambell, Otto Schuman, Marie-Odile Marion, Didier Boremanse, Carlo Castro y en el Handbook of Middle American Indians (Comunicación personal, julio 1998) (Agradecemos al Dr. Mario Ruz estas referencias).



---

En fin, para cerrar esta idea sobre los dialogismos entre líderes populares y académicos, sólo quisiera mencionar el caso del antropólogo Guillermo Bonfil quien marcara tanto a colegas como a líderes sociales. Su visión viene a ser ya paradigmática para muchos ya que muestra las diferencias entre dos sectores de la sociedad mexicana a los cuales denominó “México Imaginario” y “México Profundo”. El primero lo forman las elites intelectuales y políticas del país que encarnan el proyecto dominante desde la fundación del Estado mexicano. El segundo, el México Profundo, está formado por quienes se encuentran arraigados en formas de vida de estirpe mesoamericana y no comparten el proyecto occidental. Bonfil hablaba, pues, de la presencia de dos civilizaciones, de dos procesos civilizatorios (1987). Los postulados de Bonfil hay que entenderlos dentro de la antropología crítica al interior del indigenismo mexicano, pero eso no evita que mencionemos que la visión dicotómica de su planteamiento impida hoy a muchos entender asuntos como que la tradición indígena no es un algo “anclado” en el pasado, sino que se rehace día con día y puede incluir con gran flexibilidad el discurso de los derechos humanos, las instituciones ejidales o a los mismos partidos políticos.

### **Democracias constitucionales y derechos indígenas**

Ahora bien, quisiera ampliar la idea central del artículo diciendo que aunque no somos un país democrático estamos inscritos en discusiones características de las democracias (neo)liberales. Esto gracias a la globalización y a que la historia colonial creó las condiciones propicias. Una de estas discusiones es la del *multiculturalismo*<sup>11</sup>. La pregunta clásica de las democracias liberales ha sido y es ¿cómo reconocer y tratar a los miembros de los diferentes grupos cuando la constitución se basa en el principio universal de la igualdad? (Gutmann;1994:3-5). El caso mexicano nos permite ejemplificar bien lo que Taylor llama “las dos direcciones que puede tomar la política del reconocimiento en el marco de las democracias constitucionales”: una dirección es la visión universalista y la otra la particularista.

Al publicar el 28 de enero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones al artículo 4to. Constitucional en donde reconocía la pluriculturalidad del país, el gobierno mexicano seguía teniendo como primordial sustento la visión universalista del principio de igualdad ciudadana. En cambio, las demandas de los pueblos indígenas expresadas en el CNI y las demandas de las agencias internacionales como la ONU, OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc., cada vez reclaman más en sentido opuesto, es decir, reclaman el reconocimiento de las necesidades particulares de los individuos como miembros de grupos culturales específicos. Dentro de esta “política de la diferencia”, se exige se reconozca la identidad única del grupo, esta “distintividad” por lo general ha sido ignorada y asimilada a una identidad mayoritaria-dominante. Para los “particularistas” o “comunitaristas”, la demanda universal pondera un reconocimiento de especificidad (Taylor 1994:38).

---

11 Taylor (1992) afirma “que más y más sociedades se vuelcan al *multiculturalismo* en el sentido de cuestionarse la inclusión de más de una comunidad cultural” en la naturaleza de los arreglos legislativos (sobre todo constitucionales) y en el proceso de toma de decisiones. Este mismo autor ha demostrado cómo el *multiculturalismo, la política de la diferencia y del reconocimiento* han influenciado la tradición liberal de darle poder al hombre y a la mujer para transformarse (Rockefeller en Gutmann 1994:87).

Las preguntas centrales de este enfoque son: ¿puede la gente que difiere en perspectivas morales razonar conjuntamente acerca de los caminos más productivos para el mayor entendimiento ético?, ¿cómo se puede lograr que la protección a los derechos básicos de los individuos —como seres humanos— sea congruente con el reconocimiento de sus necesidades particulares —como miembros de grupos culturales específicos—? Existen diferentes posiciones que pretenden dar respuesta a estas interrogantes. Por ejemplo, Appiah y Habermas piensan que las formas de democracia constitucional pueden ofrecer una política no basada en la clase, la raza, la etnicidad, el género y la nacionalidad, sino más bien ésta debe estar basada en la ciudadanía democrática de libertades, oportunidades y responsabilidades igualitarias. Appiah va más allá señalando los riesgos que se corren al reconocer derechos especiales a ciertos grupos particulares, los cuales se “amarran” al ser etiquetados por el color de la piel, las preferencias sexuales o la identidad étnica (Gutmann 1994:xi,xii). En clara oposición están los “comunitaristas” Walzer y Taylor quienes cuestionan la neutralidad ética del derecho y esperan que el Estado constitucional otorgue derechos específicos si son necesarios y “vitales” para la sobrevivencia y reproducción de ciertos grupos de la sociedad (Habermas en Gutmann 1994:11).

---

En México, la tensión entre estas dos visiones quedó nuevamente manifiesta en los Acuerdos de San Andrés firmados el 16 de febrero de 1996, pues a la vez que en un párrafo se afirmaba que “se deben hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden a los pueblos indígenas como serían el derecho a su diferencia cultural, el derecho a su hábitat, el uso y disfrute de su territorio, el derecho a su autogestión política comunitaria, el desarrollo de su cultura, de sus sistemas de producción tradicionales así como el derecho a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo” (Ce Acatl 1996:336-38), en el párrafo siguiente se señalaba que se impulsarían dichos acuerdos en las instancias de debate y decisión para apuntalar reformas legales que partieran “del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, [pero no se impulsarían] la creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna” (Ce Acatl 1996:38-39).

Esto muestra claramente cómo las dos visiones, universalista y particularista, todavía no encuentran una salida constitucional satisfactoria tanto para los grupos socioculturales demandantes como para el gobierno mexicano.

### **Lucha por el reconocimiento y la doctrina de los derechos humanos**

Como último aspecto que quisiera agregar a la idea central hay que señalar que la discusión sobre las políticas de reconocimiento y el derecho a la diferencia, dejan muchas veces de lado las cuestiones del poder y las cuestiones de la diferenciación social. En otras palabras, si uno reduce las luchas de los pueblos indígenas chiapanecos, mexicanos y latinoamericanos a meros asuntos de ética y moral, uno se equivoca. Al respecto Gledhill (1997) bien apunta que “frecuentemente es difícil separar los argumentos de los derechos indígenas de las necesidades de redistribución del ingreso y del alivio de la pobreza”.

Habermas, por su parte, al revisar a Taylor y su ejemplo sobre la provincia de Québec en el Canadá, señala que el debate que está detrás “no es acerca del principio de la igualdad de derechos si-

no sobre la naturaleza y extensión de los poderes estatales” (1994:128). En el caso mexicano, los académicos generalmente no se ocupan de la dimensión moral-ética de las luchas indígenas, pero en cambio exploran la dimensión política y del poder cuando coinciden en afirmar que las actuales demandas de la autonomía indígena ponen en “tela de juicio el discurso oficial sobre lo mexicano, la nación y la ciudadanía” (Hernández Castillo en prensa, Esteva 1997:24), al mismo tiempo que buscan dar forma a un nuevo pacto social y a un nuevo proyecto de nación (Esteva 1997:4 y Documentos de la CND, CNI, etc.).

Lo que nadie puede negar es que la doctrina de los derechos humanos ha permitido a los pueblos indígenas modificar —o al menos intentar modificar— las estructuras de poder locales y regionales. Esto ha sido posible gracias a que —como dice Gledhill— no hay desarrollos locales contemporáneos que no se vean afectados por la difusión global del discurso de derechos y prácticas legales transnacionales (1997). Sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial y de la Declaración Universal de la ONU decretada en 1948, existe cierto consenso entre los gobiernos y los organismos internacionales sobre la existencia de derechos socioeconómicos y humanos fundamentales que deben ser respetados (Frost 1997, Gledhill 1997). Además, como señala Wilson, el lenguaje de los derechos humanos liberales ha llenado el vacío que ha dejado la izquierda y se ha convertido en uno de los pocos bastiones de ideales utópicos (1997:1). Weissbrodt (citado en Wilson 1997) incluso se atreve a afirmar que la doctrina de los derechos humanos es la primera ideología universal del mundo, mientras que Sikkink (citado en Speed 1998) comenta que ésta liga actores, organizaciones y agencias en un laxo movimiento social transnacional.

Que los derechos pueden operar como una política emancipadora lo muestra el movimiento de derechos civiles en Norteamérica, la lucha de los negros en Sudáfrica o la de los palestinos contra el Estado de Israel (Brown 1995:10-98). Que la doctrina de los derechos humanos puede ser adoptada sin chocar con la cultura de los pueblos indígenas, lo demuestra el caso de las organizaciones de los derechos humanos en Guatemala, Pa-



---

namá y Canadá. De hecho, los nativos de estos dos últimos países –más los sudafricanos– están en plena negociación con sus gobiernos sobre reclamos constitucionales por sus derechos lingüísticos, territoriales y de soberanía política (Wilson 1997).

En lo que toca a Chiapas, según García (en prensa), la lucha por la defensa de los derechos humanos se ha convertido en el eje de convergencia de viejos y nuevos movimientos sociales. Su desarrollo ha estado ligado sobre todo a la formación y consolidación de ciertos organismos no gubernamentales (ONGs) que emergieron a principios de 1983, en el marco de la llegada a Chiapas de los refugiados indígenas guatemaltecos que huían de la política contrainsurgente de “tierra rasa”. La convergencia de las acciones de organismos internacionales, de la Diócesis de San Cristóbal y Tapachula y de algunos ex-activistas del movimiento estudiantil del 68, sentaron las bases para que la defensa de los derechos humanos se convirtiera en una bandera política de ciertas organizaciones populares, las cuales enfrentaron al gobierno estatal en los años ochenta y noventa y al gobierno federal zedillista entre 1994 y 1998.

García (en prensa) señala que los nuevos organismos no gubernamentales chiapanecos que enarbolan la doctrina de los derechos humanos, “son funcionales a las exigencias de un contexto de economía globalizada y dominada por el paradigma de la política neoliberal”. A lo anterior quisiera agregar que dicha globalización tiene una doble cara, es decir, también incluye la presión internacional sobre el gobierno mexicano. Nuestros gobernantes tienen que asistir a nuevas *arenas*, hacerle frente a nuevos interlocutores. Por ejemplo, el gobierno mexicano tuvo que definir su posición en la Conferencia Diplomática celebrada en Roma en junio de este año, en la que se discutía el estatuto para la creación de la Corte Penal Internacional, organismo que se busca sea independiente del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU y que se encargaría de juzgar a individuos responsables de haber realizado crímenes de lesa humanidad (Concha 1998).

Quisiera cerrar esta sección con una visión positiva citando el ejemplo de cómo en ámbitos como la selva Lacandona para los habitantes locales,

la política del reconocimiento y el derecho a la diferencia, atraviesan los discursos y las redes de la doctrina de los derechos humanos. Estas muchas veces son la única forma de *empowerment* (adquisición de poder) frente a los grupos locales y estatales. Así por ejemplo, el 30 de junio aparecía en el periódico *La Jornada* que la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO) esperaba fueran revocados 16 autos de formal prisión dictados contra los indígenas hechos prisioneros durante el desmantelamiento del Municipio Autónomo Ricardo Flores Magón. La demanda de la COAO era respaldada por un dictamen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, y en dicho dictamen se solicitaba al gobierno de Chiapas información, afirmando que “existían serias irregularidades en el proceso jurídico mencionado” (Henríquez 1998).

Aunque el gobierno de Chiapas y de México pueden pasar por desapercibida esta llamada –como ha pasado con otras–, quisiera sólo recordar que el ideal utópico que cimienta la defensa de los derechos humanos, se materializa cuando vemos que en contextos históricos particulares esta doctrina pasa a formar parte del proceso de creación de legitimidad y puede contribuir a alterar formas de gobernar y de ejercer el poder (Merry, Erickson, Gledhill y Stoll en Wilson 1997:18,23).

## Conclusiones

El presente artículo parte de la idea de que hoy es casi imposible negar que Chiapas es México. Para demostrarlo he revisado brevemente la posición que juega el término “autonomía” en el debate intelectual y en el desarrollo de las luchas populares mexicanas. He señalado cómo, dada la coyuntura política que vivimos, la lucha de los pueblos indígenas se manifiesta con una gramática moral particular, la cual no es suficiente para entender el problema indígena chiapaneco, mexicano y latinoamericano. La cabal comprensión de dicho fenómeno requiere abordar las cuestiones de poder y de redistribución del ingreso.

Aunque los canales de diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y el EZLN están cancelados ante el desconocimiento gubernamental de los



Acuerdos de San Andrés, existen otros canales por medio de los cuales las organizaciones populares e indígenas siguen avanzando, uno de ellos ha sido abierto vía la doctrina de los derechos humanos. Aquí el gobierno se enfrenta a un aliento universal y global, el de las democracias modernas, que rebasa los ámbitos locales y nacionales pero que los afecta y puede llegar a modificarlos.

Como dije en la introducción, apunto brevemente algo que ya no desarrollo no por falta de espacio sino porque aún lo estoy pensando. Creo que los académicos preocupados e involucrados en la lucha constitucional de los derechos indígenas y las autonomías deberíamos pensar con más cuidado los siguientes aspectos:

- los asuntos de democracia en los pueblos indios, para así romper los mitos que corren en relación a la comunidad democrática ideal, los sistemas de cargos y la incompatibilidad entre indígenas y partidos políticos;
- deberíamos ver con más detenimiento la dimensión discursiva y de prácticas sociales de eso que llaman “la tradición, los usos y costumbres”;
- nos deberíamos detener más a entender y estudiar las diferencias entre los discursos de los líderes y las prácticas sociales de las llamadas bases;
- también deberíamos pensar cuidadosamente en las reconstituciones que están sufriendo las llamadas comunidades étnicas a raíz de los procesos migratorios transnacionales;
- y, finalmente, deberíamos hacer más trabajo de campo para mirar cómo los indígenas reelaboran, se apropian y reinterpretan discursos y prácticas llamadas “externas” -como las de la democracia y los derechos humanos (Speed 1998)- para entender y explicar cómo éstas también pueden pasar a formar parte de la tradición. Todo esto con el afán por supuesto de contribuir a la construcción del conocimiento, pero también, y sobre todo, para contribuir con nuevas perspectiva al debate actual.

## Fuentes primarias

- ANIPA, 1996, “Proyecto de iniciativa para la creación de las regiones autónomas” en Grupo Parlamentario y otros, *La autonomía de los pueblos indios*, México, D.F., Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, pp.155-169.
- Ce-Acatl, 1996, *Los primeros Acuerdos de Sacam Ch'en*. Compromisos Propuestas y Pronunciamientos de la Mesa de Trabajo 1: “Derechos y Cultura Indígena”, México, D.F. Número Especial 78-79 del 11 de marzo al 19 de abril.
- Cuerpo de Asesores del EZLN, 1997, “Cuadro comparativo de la iniciativa de la COCOPA y las observaciones del ejecutivo”, en *La Jornada*, México, D.F., 13 de enero.
- CND, 1994, *Resolutivos de la Plenaria Aguascalientes (Chiapas)*, Convención Nacional Democrática, Chiapas, México, 9 de agosto.
- CNI, 1996, “*Nunca más un México sin nosotros*”. Declaración, Relatorías por mesas de trabajo, Congreso Nacional Indígena celebrado en la Ciudad de México del 8 al 12 de octubre.
- CNI, 1998, Desplegado a la sociedad civil internacional, a los pueblos y gobiernos del mundo y a los medios de comunicación.
- CNI, “Paremos la guerra. Por una paz justa y digna”, *La Jornada*, Año 14 No.4970, México D.F.,
- EZLN, 1996, *Crónicas Intergalácticas. Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo*, México, Planeta Tierra-Montañas del Sureste Mexicano.
- FIPI y CADDIAC, s/f, “La autonomía indígena en México” en *Ce-Acatl*, No.59, México, D.F.
- Gobierno del estado de Oaxaca, 1998, *Propuesta de Iniciativa de Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca*, Oaxaca de Juárez, Gobierno del estado de Oaxaca.
- INI, 1989, *Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas*, México, Instituto Nacional Indigenista y Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México.
- Ley General de la Pluralidad Cultural y el Patrimonio Social de los Pueblos Indígenas.

---

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en *Perfil Político de la Jornada*, México, D.F., Martes 9 de junio. Proceso, 1996a.

## Bibliografía citada

- Aubry, Andrés, 1997, "La autonomía como forma y ejercicio de un nuevo federalismo", ponencia presentada en el panel intitulado *La sociedad indígena de Chiapas después del movimiento zapatista*, Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA) celebrado del 17 al 19 de abril en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México.
- Aitken, Rob, (en prensa), "Political culture and local identities in Michoacán" in Will Pansters, *Descending the Pyramid*, Scholarly Resources Wilmington.
- Alvarado, R. y Lauro Zavala, 1993, *Diálogos y Fronteras*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Puebla y Nueva Imagen.
- Ayora-Díaz, Igor, 1998, *Imagining Authenticity in the Indigenous Medicines of Chiapas*, México, Ponencia presentada en el Seminario Interno del Ciesas-sureste celebrado en San Cristóbal de las Casas el día 8 de junio.
- Bartra, Armando, 1991, "Pros, contras y asegunes de la 'apropiación del proceso productivo'. Notas sobre las organizaciones rurales de productores" en Armando Bartra y otros *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, México D.F., Cuadernos Desarrollo de Base 2, Fundación Interamericana ADN-Editores, pp.5-22.
- Bonfil, Guillermo, 1987, *México Profundo: una civilización negada*, México, D.F., SEP y CIESAS.
- Brown, Wendy, 1995, *State Injury: Power and Freedom in Late Modernity*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Cambio XXI Fundación Mexicana, 1993, *Las transiciones a la democracia*, México, D.F., Cambio XXI Fundación Mexicana y Miguel Ángel Porrúa.
- Colegio de Etnólogos y Antropólogos A.C. y otros, 1990, *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México (1989)*, México D.F. Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A.C., Colegio Mexicano de Antropología A.C., y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).
- Concha, Miguel, 1998, "Dos escenarios internacionales" en *La Jornada*, Año 14, No.4961, México, D.F., Sábado 27 de junio.
- Craig, Ann L., 1990, "Legal Constrains and Mobilization Strategies in the Countryside" in Joe Foweraker and Ann L. Craig (editors) *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, pp.59-77.
- Díaz-Polanco, Héctor, 1996, "Las voces de la autonomía regional en México", en Grupo Parlamentario y otros *La autonomía de los pueblos indios*, México, D.F., Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, pp.79-100.
- Escobar, Arturo y Sonia E. Alvarez (editors), 1992, *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy and Democracy*, Boulder, Colorado and Oxford, Westview Press.
- Esteva, Gustavo, 1997, "Sentido y alcances de la lucha por la autonomía", Ponencia presentada en el panel intitulado *La sociedad indígena de Chiapas después del movimiento zapatista*, Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA) celebrado del 17 al 19 de Abril en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México.
- Fernández, Manolo, 1991, "No queremos que nos den, nomás con que no nos quiten. La autonomía campesina en México", en Armando Bartra y otros *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, México D.F., Cuadernos Desarrollo de Base 2, Fundación Interamericana ADN-Editores, pp.25-45.
- Foweraker, Joe, 1995, *Theorizing Social Movements*, London-Boulder Colorado, Pluto Press.
- Frost, Mervyn, 1997, "The Role of Humans Rights in Understanding World Politics", Paper presented in the Conference on *Political*

- Thought and International Affairs*, organized by the Manchester Center of Political Thought, at University of Manchester, Friday 7 March.
- García, María del Carmen, 1998, "Las organizaciones no gubernamentales en Chiapas: alcances y límites de su actuación política" en *ANUARIO 1997*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gobierno del estado de Chiapas y UNICACH.
- González Casanova, Pablo, [1965] 1995, *La democracia en México*, México, D.F., Colección Problemas de México, Ediciones Era.
- Gledhill, John, 1997, "Liberalism, Socio-economic Rights and the Politics of Identity: From Moral Economy to Indigenous Rights" in Richard Wilson (editor) *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press, pp.70-110.
- Gutmann, Amy (editor), 1994, *Charles Taylor. Multiculturalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Grupo Parlamentario y otros, 1996, *La autonomía de los pueblos indios*, México, D.F., Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura.
- Habermas, Jürgen, 1994, "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State" in Amy Gutmann (editor) *Charles Taylor. Multiculturalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, pp.107-148.
- Henríquez, Elio, 1998, "Detectó la CIDH serias anomalías en el juicio a 16 detenidos en Taniperla" en *La Jornada*, Año 14 No.4963, México, D.F., Lunes 29 de junio.
- Hernández Castillo, Rosalva Aída, (en prensa), "Nuevos Imaginarios en torno a la Nación: el movimiento indígena y el debate sobre la autonomía" en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Año 7 No.8, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Coordinación de Estudios Latinoamericanos/UNAM.
- Honneth, Axel, [1995] 1996, *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Leyva Solano, Xochitl, 1998, "Ideología y grupos de poder en Chiapas", Ponencia presentada en el Foro *Chiapas: antes y después de Acteal*, celebrado en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el día 6 de Mayo, y organizado por el IEI-UNACH, CIMECH-UNAM y CIESAS-sureste.
- Leyva Solano, Xochitl, 1993, *Poder y Desarrollo Regional*, Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán y CIESAS.
- Leyva Solano, Xochitl, (en prensa), "De Las Cañadas a Europa: niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ)" en *Desacatos*, Vol.1 No.1, México, Revista del CIESAS.
- Lisbona, Miguel, 1995, "Vivir en Chiapas. Notas para el estudio del conflicto armado en México" en *Generació. Revista d'opinió i anàlisi*, 4to. Trimestre, Barcelona, Grup Revista Generació, pp. 17-56.
- Loeza, Soledad, 1993, "México, 1968: los orígenes de la transición" en Ilán Semo y otros *La transición interrumpida. México 1968-1988*, México, D.F., Universidad Iberoamericana y Editorial Nueva Imagen, pp.15-47.
- López Bárcenas, Francisco, 1996, *Convenio 169 de la OIT. Su validez y problemas de aplicación en nuestro país*, México, Serie Política Indigenista del Instituto Nacional Indigenista (INI).
- López Bárcenas, Francisco, inédito, *Diferentes concepciones de pueblo indígena como sujeto de derecho colectivo*, México, D.F.
- Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento, 1991 [1987], *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*, México, D.F. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Monsiváis, Carlos, 1996, "Fábula del país de Nopasanada" en *La Jornada Semanal*, México, D.F. 14 de enero.
- Programa Amerindia UNESCO y otros, 1991, *Seminario Internacional Amerindia hacia el tercer milenio*, Seminario celebrado en Cristóbal de las Casas, Chiapas, durante los días 14, 15 y 16 de junio y organizado por el Programa Amerindia UNESCO, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México y el Gobierno del estado de Chiapas.



- 
- Ribeiro, Darcy, 1991, "Los indios y el estado nacional" en Programa Amerindia UNESCO y otros *Seminario Internacional Amerindia hacia el tercer milenio*, Seminario celebrado en Cristóbal de las Casas, Chiapas, durante los días 14, 15 y 16 de junio y organizado por el Programa Amerindia UNESCO, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México y el Gobierno del estado de Chiapas, pp. 69-82.
- Semo, Ilán y otros, 1993, *La transición interrumpida. México 1968-1988*, México, D.F., Universidad Iberoamericana y Editorial Nueva Imagen.
- Sierra, Teresa, 1990, "La experiencia del debate legislativo brasileño sobre derechos indios" en *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México (1989)*, México D.F. Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales A.C., Colegio Mexicano de Antropología A.C., y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH).
- Speed, Shannon, 1998, *Los derechos humanos en Chiapas*, Proyecto de Investigación de Doctorado, E.E.U.U.
- Taylor, Charles, 1994 [1992], "The Politics of Recognition" in Amy Gutmann (editor) *Charles Taylor. Multiculturalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, pp. 25-73.
- Villoro, Luis, 1979 [1950], *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, D.F. CIS-INAH.
- Wade, Peter, 1996, "Social Anthropology in British Latin American Studies", in Victor Bulmer-Thomas *Thirty Years of British Latin American Studies*, London, Institute of Latin American Studies, University of London.
- Wade, Peter, 1997, *Race and Ethnicity in Latin America*, London, Chicago Illinois, Pluto Press.
- Warman, Arturo, 1991, "Amerindia hacia el Tercer Milenio" en Programa Amerindia UNESCO y otros *Seminario Internacional Amerindia hacia el tercer milenio*, Seminario celebrado en Cristóbal de las Casas, Chiapas durante los días 14, 15 y 16 de junio y organizado por el Programa Amerindia de la UNESCO, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México y el Gobierno del estado de Chiapas.
- Wilson, Richard, 1997, "Introduction" in *Human Rights, Culture and Context. Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press, pp. 1-27.

# El zapatismo y la nueva ley indígena en México

Jorge Alonso\*

## Los primeros años

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) apareció alzado en armas el 1 de enero de 1994 demandando entre otras cosas el respeto y reconocimiento para los pueblos indios de México<sup>1</sup>. El 12 de enero de ese año los zapatistas, escuchando las voces de la sociedad civil nacional e internacional, suspendieron las acciones armadas y entraron en un proceso de diálogo. Desde entonces es un ejército que no ha tenido acciones militares ni ha utilizado las armas. Su aparición influyó para que el proceso de democratización en el país avanzara. En febrero de 1995 el gobierno mexicano intentó dejar la vía del diálogo y encarcelar a la dirigencia zapatista. Fracasó. A partir de esa crisis, el Congreso emitió la Ley de Concordia y Pacificación por la cual se dio origen legal a la instancia formada por legisladores de todos los partidos con presencia en el Congreso denominada Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Se trata de un organismo de cooperación para la paz. Esta ley fue aprobada por el Congreso en marzo de 1995. En ella se reconocía a los zapatistas como interlocutores. En febrero de 1996 el EZLN y el gobierno firmaron los primeros acuerdos de San

Andrés sobre derechos y cultura indígenas. El gobierno se comprometía a reconocer constitucionalmente los derechos y la cultura de los pueblos indios de México, pero no cumplió su palabra.

La COCOPA elaboró un escrito en el que hacía una traducción de los acuerdos de San Andrés con el fin de que las dos partes lo aceptaran. El zapatismo, advirtiendo que había algunas disminuciones con respecto a lo acordado en San Andrés, lo avaló con tal de proseguir en el diálogo de paz. A finales de 1996 el presidente priista Zedillo se negó a aceptarlo y se suspendió el diálogo. El gobierno optó por la guerra de baja intensidad y mandó por delante a paramilitares protegidos por el poder político y militar. Se incrementó el hostigamiento hacia las comunidades de apoyo al zapatismo y hubo muchos desplazados. Un grupo de estos paramilitares masacró a mujeres, niños y hombres que estaban orando en diciembre de 1997. El gobierno zedillista buscó sofocar el levantamiento zapatista por la vía de la contrainsurgencia. El zapatismo resistió heroicamente apoyado por una solidaridad nacional e internacional. Zedillo volvió a fracasar. Los zapatistas no han pretendido convertirse en un partido político. No quieren el poder. Demandan el reconocimiento de la diversidad. Han innovado la forma de hacer política y reclaman que el que mande lo haga obedeciendo a las bases.

\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente, México.

<sup>1</sup> Los datos del presente escrito provienen de diferentes fuentes. Las dos más importantes son la observación participante y una página en internet en donde se pueden encontrar documentos, declaraciones, cuadros comparativos entre las diferentes iniciativas sobre derecho indígena y noticias acerca del zapatismo. Esta página se encuentra en la dirección [www.ezln.org.mx](http://www.ezln.org.mx)

## Apertura gubernamental y reactivación del movimiento zapatista

Al entrar en funciones el nuevo presidente panista Vicente Fox el primero de diciembre del año 2000 ofreció el cumplimiento de los acuerdos

---

pendientes y la solución negociada del conflicto. El EZLN respondió manifestando su voluntad de transitar por la vía pacífica: exigió diálogo serio, respetuoso y verdadero. Pidió tres señales que indicaran el compromiso de Fox con el diálogo y la negociación: el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, el retiro del ejército de siete sitios que correspondían a comunidades zapatistas y la liberación de los presos políticos zapatistas. Además se anunció una marcha de comandantes del EZLN junto con el subcomandante Marcos hacia la ciudad de México. Noam Chomsky, en una conferencia en Guadalajara, calificó a la marcha del EZLN como una expresión de la resistencia contra el neoliberalismo.

El 14 de febrero de 2001 Fox anunció que tras la marcha del EZLN vendría la paz. Además de demandar apoyo para la caravana zapatista, pidió que le exigieran a él y a Marcos que acordaran la paz. El 24 de febrero la caravana zapatista partió del campamento denominado La Realidad hacia San Cristóbal de las Casas. La marcha fue recorriendo los doce Estados programados. En la mayoría tuvo una masiva y calurosa recepción. El Congreso Nacional Indígena (CNI) hizo suya la marcha. En muchos pueblos indígenas por donde fue pasando, las autoridades indígenas daban a los zapatistas el bastón de mando, con lo que mostraban que estaban de acuerdo con la propuesta del EZLN. Marcos resaltó que los indígenas querían vivir en el presente y construir entre todos el futuro. No querían dejar de ser indígenas, estaban orgullosos de serlo, de su lengua, de su cultura, de su vestido, de la lucha de las mujeres, de la forma de gobernar, de trabajar. Negó que quisieran volver al pasado, cambiar el tractor por la coa, el conocimiento por la magia, el trabajo libre por la esclavitud, las elecciones libres por el caciquismo. No, no querían volver al pasado. Las mujeres querían luchar por los derechos de género. Querían que el ser gobierno fuera una responsabilidad y un trabajo ante el colectivo y no una forma de enriquecerse a costa de los gobernados. La marcha era para que dejara de ser delito el ser, vivir, pensar, vestir, hablar y amar como indígena.

El 3 de marzo inició en Michoacán el Tercer Congreso del Congreso Nacional Indígena. Ahí Marcos dijo que había que guardar el machete y

afilarse la esperanza. Entre los acuerdos de esta reunión destacaba la demanda del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y, en este contexto, el respeto a la autonomía, a territorios, a tierras ancestrales y a sistemas normativos indígenas. Se exigía la desmilitarización de todos los territorios indígenas y la liberación de todos los presos indígenas detenidos por haber luchado en defensa de la autonomía. Precisaron que levantar la defensa de la autonomía era fundamental y que, al defenderla, estaban a favor de todos los que querían vivir con dignidad su diferencia, su color, su canto, su visión propia de la vida y de la libertad. Aclararon que no podían aceptar los planes de desarrollo que impulsaran los gobiernos federales y estatales si no se daba la participación efectiva de los pueblos indígenas. Se optó porque una delegación del CNI acompañara a los zapatistas a dialogar con los legisladores.

Marcos alertó en el Estado de Morelos acerca de los peligros de centrar la lucha en una persona (él mismo). Destacó que él era un marco de ventana para que detrás se vieran los comandantes y detrás de ellos a los pueblos indígenas y toda la situación de injusticia, pobreza y miseria. Hizo ver que quienes estaban arriba esperaban que los zapatistas se cansaran de escuchar toda la lista de agravios en los lugares por donde pasaban y a que todo se concentrara en una sola persona. Pero lo que estaba en juego era la voz de los indios. En el Estado de Guerrero, Marcos reconoció el apoyo que les había brindado en sus zonas de influencia las organizaciones guerrilleras ERPI (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente), EPR (Ejército Popular Revolucionario) y FARP (Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo).

Alain Touraine destacó el eco que había encontrado la marcha. Los zapatistas se habían ganado el respeto y la admiración de muchos, pues su movimiento era el más importante del continente latinoamericano. Era un movimiento que se había sabido transformar en una vasta acción para ampliar la democracia en México. En México la mitad de la población estaba fuera del juego económica, política y culturalmente<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Touraine, Alain, "Encuentro con la nación", en *La Jornada* 8 de marzo de 2001.



---

Hubo una entrevista el 10 de marzo entre el respetable periodista independiente Julio Scherer y Marcos que fue transmitida por Televisa. Marcos se presentó no como un revolucionario sino como un rebelde. Y aclaró sus razones. Mientras el primero se proponía la toma del poder para hacer transformaciones, el segundo las hacía desde

---

Los zapatistas no han pretendido convertirse en un partido político. No quieren el poder. Demandan el reconocimiento de la diversidad. Han innovado la forma de hacer política y reclaman que el que mande lo haga obedeciendo a las bases. No quieren volver al pasado. Quieren vivir el presente y construir entre todos el futuro.



abajo. Marcos volvió otra vez a fustigar el culto a la imagen. Insistió en que la gente no podía quedarse en Marcos. Los indígenas eran lo importante. Marcos reconoció que el gobierno de Fox era legítimo, producto de una elecciones democráticas. Pero señaló que ya que no había políticos en el mundo, sino *mercadólogos* de la política sin visión de futuro. Marcos acusó a los empresarios de intentar borrar a los indígenas. Pero la marcha color de la tierra hacía temblar al dinero. El

gobierno había ido retirando poco a poco al ejército de cuatro puntos y había soltado a algunos presos zapatistas. El zapatismo insistía en el cumplimiento cabal de las tres condiciones. El domingo 11 de marzo el EZLN llegó a la plaza más importante de México, El Zócalo. Lo llenó. El comandante David llamó a Fox y al Congreso a no ponerle más candados a la iniciativa de la COCOPA. Se insistió en el cumplimiento de las tres señales. Los miles de asistentes gritaban a los zapatistas que no estaban solos.

### **Una tensa espera para ser recibidos por el Congreso**

Durante su estancia en la ciudad de México los zapatistas tuvieron encuentros con trabajadores, estudiantes, colonos, marginales, etc. Resaltó el

que tuvieron con intelectuales nacionales y extranjeros. El novelista José Saramago apuntó que la condición indígena era de las más duras realidades del mundo, pues cargaba con todo el peso de una maquinaria mundial que estaba sentada no sólo sobre las riquezas naturales sino sobre el ser humano. Pablo González Casanova exhortó a los señores del poder y del dinero a que dijeran cómo iban a cumplir con los derechos de los pueblos indios. Vázquez Montalbán apuntó que el neozapatismo había dado comienzo a la cultura de la resistencia del siglo XXI.

En un primer momento la mayoría de los legisladores no quería recibir a encapuchados. Posteriormente se optó por encomendar a una pequeña comisión que en un salón secundario tuviera una cita con los zapatistas. El 19 de marzo el EZLN emitió un comunicado. Recordó que los objetivos para marchar a la capital del país habían sido primero dialogar con la sociedad civil nacional para obtener el apoyo en la lucha por el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas de acuerdo con la iniciativa de ley de la COCOPA; y segundo, dialogar con el Congreso de la Unión para argumentar las bondades de dicha iniciativa y la importancia y urgencia de reconocer los derechos indígenas en la Carta Magna. En cuanto a lo primero, los pueblos indios de todo México se habían unido al EZLN y al Congreso Nacional Indigenista en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y habían manifestado su apoyo a la iniciativa de ley de la COCOPA. La sociedad civil había convertido en clamor nacional esta exigencia y demandaba que se terminara ya con el racismo y la discriminación, se reconocieran los derechos indios en la Constitución y que se cumplieran las tres señales necesarias para el reinicio del diálogo entre el gobierno y el EZLN. La opinión pública y la sociedad civil internacional se habían sumado a estas demandas. Pero el Congreso de la Unión había sido presa de quienes preferían cerrar los ojos a la movilización nacional e internacional. Los legisladores más retardatarios habían desafiado abiertamente el consenso y apoyo que el EZLN y el CNI habían conseguido. Durante siete días el EZLN había esperado que el Congreso aceptara su disposición al diálogo. Quienes tenían secuestrado al Congreso

---

respondieron primero con una propuesta indigna e irrespetuosa, cuyo único fin era el de salvar el orgullo y la soberbia de los legisladores que se negaban al diálogo. Pero los pueblos indios ya no andarían tocando puertas para suplicar que se les escuchara y atendiera. El EZLN puesto entre escoger entre los políticos y la gente, elegía a la gente. Frente a los políticos nunca bajarían la cabeza ni aceptarían humillaciones ni engaños. Por todo eso el EZLN anunció que daba por terminada su estancia en la ciudad de México e iniciaría el retorno a las montañas del sureste mexicano el día 23 de marzo. El EZLN seguiría buscando y construyendo espacios incluyentes para la participación de todos los que desearan un México nuevo.

Este anuncio causó una verdadera crisis política. El día 20 Fox pidió a Marcos un encuentro antes de que regresara a Chiapas. Llamó al Congreso a encontrar espacios y formas para recibir al EZLN. Dijo que estaba dando instrucciones para que fueran liberados los presos del orden federal una vez que la presidencia pudiera conocer por parte del EZLN la lista correspondiente, que estaba procediendo a emitir un decreto para transformar las instalaciones militares de Guadalupe Tepeyac, Río Euseba y la Garrucha en centros para el desarrollo de las comunidades indígenas, y que estaba enviando al subcomandante Marcos una carta para que tuvieran un encuentro antes de su regreso a Chiapas y establecer un diálogo que condujera a la aprobación de la iniciativa que había remitido Fox al Congreso de la Unión e impulsar en todo el país un ambicioso programa de desarrollo humano para los indígenas. Finalmente el Congreso cedió y aceptó que los zapatistas entraran al recinto legislativo.

### **Uso de la tribuna legislativa y culminación de la marcha zapatista**

El 28 de marzo el EZLN y el CNI hicieron uso de la tribuna legislativa en la Cámara de Diputados. La televisión transmitió en vivo este acontecimiento. Inició la presentación de los argumentos zapatistas la comandanta Esther. Reconoció los esfuerzos de Fox para dar cumplimiento a la primera señal y dijo que la comandancia za-

patista había instruido al subcomandante Marcos para que, como mando de las fuerzas regulares e irregulares del EZLN, mantuviera a sus fuerzas armadas en la selva y no ocuparan los sitios que había dejado el ejército mexicano. A una señal de paz no responderían con una de guerra. Invitó a la sociedad civil a constatarlo. Se dio la noticia de que el comandante Germán tenía instrucciones de ponerse en contacto con la COCOPA así como con el comisionado gubernamental para la paz, para ver por el cumplimiento de las otras dos señales. Puntualizó que así como cada bancada partidista en el Congreso tenía su autonomía para decidir y eso no rompía al Congreso, la autonomía demandada por los pueblos indios no implicaría una multiplicidad de Estados dentro de otro Estado. También hablaron comandantes zapatistas y delegados del CNI. Los diputados hicieron preguntas en torno a la autonomía y a los usos y costumbres. Las mujeres zapatistas reconocían que había usos y costumbres buenos y malos. Entre los últimos estaba lo relativo a la discriminación de la mujer, cuestión que no se daba sólo entre las mujeres indígenas. Pero argumentaron que la aprobación de la ley de la COCOPA les permitiría mejores condiciones. El CNI recalcó que no se estaban demandando privilegios, sino que se reconociera constitucionalmente lo que pasaba en las comunidades indígenas. El recinto legislativo estaba escaso en legisladores y lleno de indígenas; pero el gobierno, los partidos, las televisoras, los empresarios, organizaciones de la sociedad civil y muchos mexicanos estuvieron pendientes de lo que ahí pasó. Los pueblos indios exigieron que se les escuchara y respetara.

Fue evidente que los cambios democráticos en el país ya no se podían concebir al margen de los pueblos indios. Hubo diálogo respetuoso y constructivo en la pluralidad. Marcos no estuvo en el recinto legislativo, pero sí presidió la fiesta organizada en la calle para agradecer a los pueblos indígenas, a la sociedad civil y a los miles que habían hecho posible el hecho histórico de que los indígenas hablaran ante el Congreso de la Unión. Se había cumplido con el cometido de defender ante los legisladores la iniciativa de ley de la COCOPA. Ese hecho había sido un inicio. Proseguía otra etapa en la lucha por el respeto a los derechos y cultura in-

---

dígena y por los derechos de todos, en particular de las mujeres. Se había reiniciado el camino del diálogo de paz. Había alegría. Se despidieron y dijeron que no regresaban con las manos vacías.

Los zapatistas después de su movilización emprendieron el viaje de retorno a la selva. Habían realizado 80 actos públicos, tuvieron una intensa argumentación pública y sobre todo estrecharon su contacto con el pueblo de México. Cerraban una importante acción pacífica. La marcha había demostrado que existía un ejército que no usaba armas ni hacía actos terroristas, sino que hablaba, comunicaba, convencía con la palabra. El comandante Tacho había resumido los logros de la marcha resaltando que tenían la esperanza más grande que cuando iniciaron la guerra. Se alegraba de constatar que estaban con ellos miles de indígenas y no indígenas. Marcos sintetizó: “vemos que ya está más cerca la paz”, “ya no habrá pena por ser indígena”. Después de la marcha la responsabilidad de la paz pasaba de lleno al Congreso de la Unión.

El recorrido por más de tres mil kilómetros de la marcha del EZLN y su permanencia por algunas semanas en la ciudad de México mostraron las enormes cualidades del movimiento zapatista. Destacó el importante papel de vocero de los marginados de todo tipo. El que haya conseguido doblegar pretextos formales para abrir la tribuna del Congreso fue otro logro para hacer oír a los excluidos. Se reencauzó el proceso de paz. El balance de lo conseguido por el zapatismo en ese periodo fue muy valioso y concitó el apoyo popular de un segmento amplio y plural de la población mexicana, porque ve en él las posibilidades de construir alternativas. También se ha constituido en un símbolo mundial frente a la globalización neoliberal, en un símbolo de una debilidad capaz de poner en jaque al poder económico y político.

### **La esperanza de un cambio legal acorde con los intereses de los pueblos indios**

A principios de abril en la cátedra Julio Cortázar en Guadalajara, el catalán Manuel Castells, autor de la obra *La era de la información* (Siglo XXI, México, 1999), sostuvo que el zapatismo era uno de los movimientos más innovadores que existían, pues com-

binaba la afirmación de la identidad, la política mediática y la articulación de alianzas más allá de la identidad. Era un movimiento que enseñaba. Se había convertido en un interlocutor nacional con impacto en formas de actuación social en el resto del mundo. Las formas de intervención cultural y política ensayadas por el zapatismo se multiplicarían.

La COCOPA asumió el compromiso de impulsar la iniciativa que había sido redactada en esa instancia y que el presidente había enviado al Senado. Todo parecía anunciar que la paz estaba por llegar. En la segunda quincena de abril concluyó el retiro militar de los dos últimos puestos, Guadalupe Tepeyac y Río Euseba. Fueron testigos el comisionado para la paz, Luis H. Álvarez y el correo oficial del EZLN, Fernando Yáñez. Los proyectos que en esos sitios desarrollaría la Secretaría de Desarrollo Social deberían ser los que determinaran las comunidades.

Había muchos grupos de la sociedad civil que instaban al Congreso a aprobar la ley como la había enviado el ejecutivo. Pero también existían voces que se pronunciaban en contra. En marzo los grandes empresarios habían pagado un despliegue en el que exigían a los legisladores que no aprobaran la iniciativa de la COCOPA. En abril, ganaderos y sus apoyos priistas de Chiapas volvieron sobre esta exigencia.

Legisladores priistas, repitiendo lo que había hecho Zedillo, anunciaban que no habría cambios de fondo, sino sólo adecuaciones jurídicas; pero cuando dejaban ver por dónde andarían esas adecuaciones se percibía que mutilarían lo fundamental. Otro problema era que entre la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN existían desinformación y prejuicios<sup>3</sup>.

Sólo el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos a crear y controlar sus territorios, a extender sus lenguas y sistemas normativos a los ámbitos de prestigio y de poder, a decidir sobre la administración, la justicia y los medios de comunicación y educación en sus territorios, podría satisfacer las necesidades colectivas de reproducción cultural como expresión de su autonomía. Se requería eso para la construcción de un México pluricultural<sup>4</sup>. No obstante, los prejuicios racistas entre la mayoría de los legisladores oscurecían y enturbiaban la discusión antes de que se llegara propiamente al debate legislativo.



---

## La frustración por una tramposa ley

El 21 de abril el PRI presentó lo que denominó su proyecto de ley indígena. El 23 el panista Fernández de Cevallos declaró que se le habían hecho adiciones, supresiones y cambios “positivos” a propuesta de la COCOPA. Anunció que rebasaba en muchos aspectos el planteamiento original. PAN y PRI modificaron el texto de la COCOPA, argumentando que no se debía dar lugar a conflictos posteriores. El 25 de abril con importantes modificaciones a la iniciativa de la COCOPA el Senado aprobó la ley indígena por unanimidad. El voto perredista (PRD)<sup>3</sup> fue a favor de lo general. Los senadores del PRD valoraron como algo muy positivo el hecho de que se hubiera logrado establecer el derecho de autonomía y libre determinación. Después tuvieron que reconocer que habían cometido un error táctico al haberse plegado a la formulación que PRI y PAN presentaron.

El 28 de abril la Cámara de Diputados aprobó por mayoría, sin modificar un ápice, el texto enviado al Senado sobre derechos y cultura indígena. Estuvieron en contra el PRD, el PT<sup>4</sup>, los cuatro diputados priistas por Oaxaca y otro diputado priista independiente. Así, la ley salió con la alianza formada para este punto por el PRI, el PAN y

el partido verde. Diputados del PRD calificaron ese día como el más amargo para México, como día de luto para los diez millones de indígenas.

A la nueva ley se le dio una estructura muy distinta a la planteada por la COCOPA. Por eso mismo se le llamó ley Bartlett-Fernández de Cevallos, aludiendo a los senadores del PRI y del PAN que impulsaron la nueva redacción. Habría que aclarar que Bartlett contó con la asesoría de todo el equipo salinista y zedillista que realizó los cambios anticampesinos al artículo 27 de la Constitución y que impidió que en 1996 prosperara la iniciativa de la COCOPA.

En la nueva ley se hablaba del reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos; pero no se le daba expresión territorial. No se definieron los mecanismos a través de los cuales se podría ejercer dicha autonomía.

En la formulación de la COCOPA, la conciencia de la identidad indígena era criterio fundamental para determinar a quiénes se aplicarían las disposiciones sobre pueblos indígenas; pero en la ley aprobada, la esencia de lo que proponía la COCOPA fue negada. En realidad más que reconocer los derechos se les enuncia, pero se relega la determinación de éstos a leyes secundarias o a constituciones locales. Las autoridades pueden determinar discrecionalmente cuándo existe un

---

3 El Partido Revolucionario Institucional (PRI) es el partido más antiguo en México. Nació desde el mismo poder revolucionario en 1929 cuando el caudillo revolucionario en turno comprendió que se necesitaba un partido para evitar que cada sucesión presidencial tuviera que pasar por el derramamiento de sangre. Ese partido fue la arena en la que los revolucionarios podían entenderse para el reparto de los puestos públicos. Después fue transformado en un partido de sectores (el obrero, el campesino y el popular). Este partido acostumbró hacer fraudes electorales para mantenerse en el poder. Más que un partido era una agencia electoral del mismo estado. Por eso se le categorizó como partido de estado. Con la elección del 2 de julio del año 2000 este partido perdió uno de sus pilares: la presidencia de la República. Ahora sufre el noviciado de aprender a ser oposición. El Partido Acción Nacional (PAN) surgió en 1939 como una propuesta civilista ante el partido de estado. Poco a poco se fue implantando en sectores medios de las ciudades. En la década de los ochenta tuvo importantes triunfos locales (en municipios importantes y hasta en un Estado). En la década de los noventa sus conquistas electorales fueron más contundentes. Su orientación es de centro derecha. Basado en la diversificación del electorado fue el partido por el que Vicente Fox ganó en las elecciones presidenciales del año 2000.

---

4 Hamel, Rainer Enrique, “Lengua y educación en la ley Cocopa”, en *La Jornada*, 17 de abril del 2001.

5 El Partido de la Revolución Democrática (PRD) es el partido de centro izquierda que nació a raíz del gran fraude que cometió el estado mexicano en contra de un amplio frente que en 1988 postuló a Cuauhtémoc Cárdenas. Un conjunto de priistas que habían demandado democracia interna en el partido de estado, y que por eso habían sido expulsados del mismo, más varias agrupaciones de izquierda se unieron un año después para fundar este partido. El presidente priista Salinas le trató de impedir el paso. La agrupación de izquierda que tenía un registro electoral desde que había sido el Partido Comunista, cedió dicho registro. El nuevo partido sufrió una dura persecución política por parte del salinismo. Cuenta con una larga lista de asesinados por razones políticas. Pero pudo remontar la adversidad, y en los noventa consiguió importantes triunfos, entre ellos el de la capital de la República.

6 El Partido del Trabajo nació auspiciado por el hermano del Presidente Salinas para dividir el voto popular opositor, e impedir victorias electorales del PRD. No obstante, una vez que los Salinas cayeron en desgracia política, los dirigentes de este partido se inclinaron por hacer alianzas con el PRD.

---

pueblo indígena. En esta forma lo legislado no sólo fue insuficiente, sino hasta contrario a los intereses de los pueblos indios. Al dejar en manos de las entidades federativas el definir las características de la autonomía indígena y los mecanismos para su realización, se anularon de hecho los derechos de los pueblos indios a su libre autodeterminación y se estableció algo contrario a lo que se había pactado en los Acuerdos de San Andrés. Se limitó un derecho que por su naturaleza debería ser consagrado en la Constitución General.

Otro de los graves problemas de la nueva ley es que omite el término "territorio" y lo convierte en "lugares". Así se despoja a los pueblos indios del espacio físico para el ejercicio de la autonomía. No se reconoce el derecho constitucional que tienen los pueblos para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios. Lo convierte en simple derecho de preferencia, previamente limitado por las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra ya establecidas en la Constitución y por los derechos ya adquiridos (generalmente de forma ilegal) por terceros en los pueblos indios. En este punto, las modificaciones que había hecho en su iniciativa Zedillo tenían mayor alcance que lo aprobado por el Congreso de la Unión, pues en la iniciativa zedillista sí se estipulaba que tenían derecho a acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras. Se impuso ante esto el criterio de los juristas y latifundistas del PRI y del PAN, por lo que en lo legislado se excluyó la palabra "colectivo" y el concepto de territorios. La nueva ley se encuentra lejos del contenido 169 de la OIT que establece que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca la propiedad y posesión de sus recursos naturales, así como su derecho a utilizarlos, administrarlos y conservarlos, y cuando éstos pertenezcan a la nación, acordar formas de consulta para su aprovechamiento. Al no reconocerse a los pueblos y comunidades indígenas el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales en sus tierras y territorios y al limitar su derecho para utilizarlos y administrarlos, se deja de lado un aspecto vital para la existencia misma de los pueblos indígenas y el ejercicio de sus derechos.

Mientras la iniciativa de la COCOPA definía

que las comunidades indígenas tenían que ser consideradas como entidades de "derecho" público, la nueva ley, siguiendo la propuesta de Zedillo, puso que eran de "interés" público. La diferencia entre ambos términos es enorme. Lo de derecho público implicaría que se les ve dentro de la estructura organizativa del Estado; en cambio, plantear que son de interés público significa que se trata de algo que el Estado debe proteger. El cambio de concepto quita a los pueblos indios la posibilidad de ejercer el derecho a la autonomía a la cual supuestamente son titulares bajo la protección del Estado. La nueva ley no los reconoce como *sujetos de decisión*, sino como *objetos de atención* por parte de los órganos del Estado.

En lo relativo a su facultad para asociarse, la reforma quedó atrás de lo que Zedillo proponía, pues desapareció la posibilidad de asociación regional. Se dejó todo al ámbito municipal y así se impidió que los pueblos pudieran reconstituirse. No se aceptó que los pueblos pudieran elegir a sus autoridades, sino que se circunscribió sólo a la elección de representantes ante los ayuntamientos. Así, no se garantizó el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que deberían hacer valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos. Se omitió la posibilidad de remunicipalización de los territorios en que están asentados los pueblos indígenas. Y en cuanto a las circunscripciones electorales para la elección de legisladores, la ley mandó a un artículo transitorio (que no tienen vigencia temporal y que por lo tanto no podrá ser aplicado) que, cuando sea posible, se tome en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas.

En la reforma se incluyeron una serie de medidas que reproducen las políticas asistencialistas que se imponen de manera autoritaria a las comunidades indígenas. Eso fue congruente con la simulación de la autonomía, pues a los pueblos se les considera como dignos de tutela, como objetos de atención por parte de los órganos del Estado.

Se omitió la obligación del poder judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades internas de los pueblos indígenas. Se subordina derechos aparentemente reconocidos a nivel constitucional a la discrecionalidad de autoridades menores en materia de juicios. No se otor-



---

ga ningún derecho sustantivo en materia educativa a los pueblos indígenas. Se remite a una obligación del Estado a garantizar la educación. En esta forma, no se reconoce su diferencia cultural. Otro de los puntos acordados en San Andrés, el relativo a que los indígenas tuvieran sus propios medios de comunicación, se volvió a limitar estableciendo que se ajustaran a lo ya legislado en esta materia. Se les pone así a competir con los grandes consorcios de los medios masivos de comunicación. El colmo de la nueva ley es que establece como un derecho específico de los pueblos indígenas lo que es una obligación de todos los mexicanos: conservar el hábitat.

De inmediato apareció que en diversos Estados con población indígena había leyes locales más avanzadas. Lo aprobado en el Congreso de la Unión se encuentra por debajo de legislaciones de derechos indígenas de Oaxaca, Nayarit, Chihuahua, Veracruz y Campeche y otras entidades federativas, las cuales sí hablan de territorios, de asociación de municipios y comunidades, de que las comunidades tienen personalidad jurídica y del derecho al acceso colectivo a sus recursos naturales.

Cuando los perredistas hicieron ver que ese nuevo texto no iba a ser aceptado por los zapatistas, los coordinadores de las bancadas del PRI y del PAN respondieron con desdén que ese sería problema para el ejecutivo, no para ellos. Una vez que el Congreso de la Unión había hecho las reformas constitucionales, se requería además la aprobación de la mayoría de los congresos de los Estados de la República. El debate alcanzó a esos espacios políticos.

### Las respuestas del EZLN y del CNI

El zapatismo declaró que la reforma impedía el ejercicio de los derechos indígenas, la rechazó y rompió el diálogo que ya había iniciado con el gobierno foxista. Argumentó que la nueva legislación no respondía en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del CNI, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se había movilizado. Traicionaba los acuerdos de San Andrés en lo general y en lo particular, y a la iniciativa de la COCOPA en los

puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho político, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho a asociación regional, entre otros. La reforma impedía el ejercicio de los derechos indígenas y representaba una grave ofensa a

los pueblos indios. Al aprobarse esa ley se habían cerrado las puertas al diálogo y a la paz.

Lo legislado reafirmaba que los indígenas siguieran siendo objeto de desprecios y de limosnas. El nombre que merecía esa reforma era el de "reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura de latifundistas y racistas". La ley había sido una grave ofensa a los pueblos indios. Esa reforma sabotaba el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el

EZLN, traicionaba las esperanzas de una solución negociada a la guerra en Chiapas y revelaba el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares. La nueva ley no resolvía una de las causas que habían originado el alzamiento zapatista y daba razón de ser a los diferentes grupos armados en México, al invalidar un proceso de diálogo y negociación. Marcos recalcó que ante esta nueva situación los zapatistas se mantendrían en la clandestinidad, en resistencia y rebeldía. Precisó que ya sabía lo que vendría: una gran campaña para presentar a los zapatistas como intransigentes, aumento de la presión militar y policíaca, reactivación de los paramilitares, etc. El zapatismo llamó a la sociedad civil a que exigiera al gobierno de México que diera marcha atrás en la burla legislativa.

Por las mismas razones, el Congreso Nacional Indígena también se opuso a la legislación recién aprobada: en dicha ley no se reconocía verdadera-

---

Una ley tramposa incluye una serie de medidas que reproducen las políticas asistencialistas que se imponen de manera autoritaria a las comunidades indígenas. Eso es congruente con la simulación de la autonomía: a los pueblos se les considera dignos de tutela, objetos de atención por parte del Estado, no actores.





---

mente los derechos de los pueblos indígenas. Los indígenas integrantes de esta organización se lamentaron que, pese a que habían hecho lo imposible para darse a entender, no se les atendiera. Lo que los senadores y diputados de la mayoría habían buscado era que todo siguiera igual. El primero de mayo el CNI difundió un manifiesto indígena. Denunció que la palabra y sentir de los pueblos indios había servido una vez más para burla y escarnio de los poderosos. Calificó a la nueva ley como “regresiva”, pues desconocía derechos fundamentales de los pueblos indios consignados en la propia constitución así como en convenios, pactos y tratados internacionales que México ha suscrito. Era evidente que lo aprobado en el Congreso de la Unión no recogía ni el espíritu ni la letra de los acuerdos de San Andrés, y modificaba en forma sustancial la iniciativa de la COCOPA. El voto de los legisladores no había sido un voto por la paz. Se anunció que los pueblos indígenas, a quienes se negaba que pudieran definir sus propias prioridades de desarrollo, resistirían frente a la nueva burla de los pocos que detentaban el poder y tenían secuestrado al Congreso de la Unión. El grupo guerrillero ERPI llamó a que por la vía de los hechos se crearan nuevos municipios autónomos.

### **Las encontradas posturas gubernamentales**

Cuando el Senado aprobó por unanimidad un texto que no correspondía a lo que el presidente había enviado como iniciativa de ley, y cuando los diputados también lo aprobaron por mayoría, lo primero que hizo Fox fue alabar el trabajo del poder legislativo para la aprobación de la ley indígena. Calificó ese hecho como un paso más hacia los acuerdos definitivos de paz, que permitiría avanzar con rapidez en el desarrollo de los pueblos y comunidades. Esto constituyó una mala señal para el zapatismo. El presidente todavía celebraba cuando supo que los indígenas rechazaban ese marco legal. Entonces pidió al CNI que no realizara movilizaciones sino que fuera a dialogar. Cuando el zapatismo rompió el diálogo, Fox llamó a una reunión de emergencia a los miembros

de su gabinete que conforman el grupo Chiapas. A raíz de las discusiones ahí tenidas el gobierno aceptó que la ley requería profundizar aspectos como el de autonomía y libre determinación, el del reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público y el relativo al uso de los recursos naturales. El gobierno recalcó que la aprobación de la ley era responsabilidad del poder legislativo, y destacó que los compromisos correspondientes al ejecutivo habían sido cumplidos. La encargada de la oficina presidencial de asuntos indígenas, la empresaria indígena Xóchitl Gálvez, fue quien con más claridad desde el gobierno criticó la nueva ley. Primero consideró que lo aprobado no correspondía a lo que ella hubiera querido; pero poco después atribuyó la votación de senadores y de la mayoría de diputados a un profundo desconocimiento de los pueblos autóctonos. También desde instancias gubernamentales como el Instituto Nacional Indigenista se acusó a los legisladores de haber temido reconocer la autonomía indígena. Funcionarios de ese organismo presentaron un estudio comparativo bien elaborado en el que se podía constatar que la nueva ley distaba mucho de lo propuesto por la COCOPA y de los resultados de los Acuerdos de San Andrés.

La nueva ley recibió severas críticas de parte del gobernador chiapaneco. Precisó que una legislación que no atendía las demandas indígenas no apoyaba la paz. Calificó a esa legislación como retrógrada y producto del triunfo de grupos conservadores. Acusó a los legisladores de haber pasado por alto el desgaste del ejército mexicano y la depauperación de los pueblos indígenas. Señaló que la ley aprobada era similar a la que había propuesto Zedillo. Como había sido parte de la COCOPA cuando se redactó la propuesta, tenía muy claro que el poder legislativo había hecho a un lado elementos centrales de la iniciativa de la COCOPA, porque no definía el reconocimiento como etnia ni otorgaba la autonomía que demandaban los pueblos indígenas. Destacó que el Congreso había omitido incluir tres puntos que eran esenciales en los acuerdos de San Andrés: los que prevenían construir una nueva relación federación-pueblos indígenas, los encaminados a erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generaban subordinación y desigualdad, y los que hacían

---

efectivos los derechos y garantía para el uso y disfrute de su territorio y la autogestión política comunitaria basados en el convenio 169 de la OIT. Juzgó que era difícil a corto plazo solucionar el conflicto zapatista. Si jurídicamente no se había dado una salida, en lo político habría más problemas. En Chiapas la tensión regresó. El ejército volvió a intensificar sus patrullajes.

### Las contradicciones en los partidos

Mientras la mayor parte de los senadores insistían en que sí habían recogido los acuerdos de San Andrés, el PAN respondió a los críticos que no habían valorado los aspectos positivos de la ley y lamentó las reacciones en contra. La dirigencia del PAN, el miércoles 9 de mayo, mandó llamar a los dirigentes estatales y a los líderes de las bancadas panistas en los congresos locales para conminarlos a apoyar las modificaciones a la ley. Se les hizo saber que la ley había salido así porque se querían proteger derechos de "terceros". En el PRI se prosiguió con la conducta acostumbrada de doble cara y simulación. Públicamente se anunció que no habría una orientación para los legisladores locales de su partido. Pero fuera de los reflectores de los medios masivos de comunicación se les hizo saber que tenían que apoyar la ley. Sin embargo, los diputados priistas oaxaqueños manifestaron que no aprobarían esa legislación federal. El gobernador priista de Oaxaca los apoyó y calificó a las reformas en materia indígena de ser racistas y de dar un trato vejatorio de menores de edad a los pueblos y comunidades indígenas. No debían permitir una ley mutilada. Esos legisladores locales no se conformaron con declarar lo que harían en su Estado, sino que llamaron a los otros diputados locales priistas de los demás Estados a votar en contra de las reformas constitucionales en materia indígena porque constituían un retroceso respecto de legislaciones locales y porque ponían en riesgo la convivencia armónica y pacífica. No obstante, varias bancadas priistas dieron señales de que acatarían las indicaciones de su dirigencia nacional y que aprobarían en sus Estados la ley enviada por el Congreso de la Unión.

En el PRD un senador siguió defendiendo la ley. Otros senadores de ese partido tuvieron que

aceptar que la reforma étnica tenía deficiencias. Justificaban su proceder en el Senado, donde habían votado a favor, alegando que también contenía algunos avances. Metidos en la lógica de la real política aducían que lo aprobado había sido lo más que se había podido conseguir dada la correlación de fuerzas dentro el Senado. Entre lo positivo apuntaban que se encontraba el reconocimiento de los derechos indios en la Constitución. Pero el senador Cárdenas Batel reconoció que hubo omisiones lamentables; si realmente se quería la paz en Chiapas, se debía haber ido ir más lejos. Los diputados perredistas criticaban a los senadores de su partido. La dirección de este partido, ante las insuficiencias de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, primero anunció que presentaría reformas al artículo 115 de la Constitución para que pudieran los pueblos indígenas organizarse más allá de los municipios. Después solicitó al presidente que vetara la ley y exhortó a las legislaturas estatales a que rechazaran las modificaciones legales. Posteriormente el PRD revivió la propuesta de la COCOPA y el 16 de mayo la presentó como propia ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El PRD se comprometió con el CNI a impulsar un debate nacional sobre ley indígena. Para el PRD las modificaciones realizadas serían legales pero no legítimas.

Las contradicciones de los partidos quebrantaron la unidad de la COCOPA y ésta se debilitó. El presidente de la COCOPA durante el mes de mayo, un diputado del PT, dijo que la nueva ley había nacido muerta y llamó al presidente a vetar las modificaciones constitucionales porque no eran sino la antesala de la guerra.

---

Los legisladores no entendieron que no se trataba de *conceder* derechos en una idea mestiza de nación, sino de *reconocer* el derecho de los distintos pueblos para crear, con todos, una nueva idea de nación: el Estado plural no mantiene su unidad gracias a la imposición de la idea de nación de un pueblo sobre los demás.



---

## Diferencias en las posturas de integrantes de la jerarquía eclesiástica

El presidente de la Conferencia del Episcopado Mexicano planteó que el EZLN debería tener realismo democrático y aceptar lo aprobado. El obispo Arizmendi, sucesor de Samuel Ruiz, declaró que el Congreso no podía dar gusto a todos y que el zapatismo debía respetar la ley. Pero el 30 de abril, el obispo de la región indígena Tarahumara se dirigió a Fox indicándole que los agentes de pastoral de su diócesis veían con profunda preocupación los cambios sustanciales que se habían hecho a la iniciativa de ley indígena. Subrayó que todos los implicados en la acción pastoral de su diócesis, desde su experiencia de acompañamiento a los pueblos indígenas, veían que eso representaba un retroceso grave para el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Pidió al presidente que vetara dicha reforma y que se hiciera una consulta adecuada a los propios pueblos indígenas para considerar, de acuerdo con ellos, los cambios constitucionales oportunos.

## Posiciones de organismos de la sociedad civil

Especialistas en derecho indígena acusaron a los legisladores de negarse a mirar la realidad pluricultural del país. Se habían escudado en una mítica integridad nacional, como si nada pasara en la sociedad. La reforma dejaba a medio camino el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Aunque verbalmente la ley reconocía la autonomía, la negaba mediante la tutela estatal. La paz en Chiapas no había sido una prioridad para un Congreso que se encontraba muy lejos de los ciudadanos y que había actuado como defensor de los propietarios privados. El Congreso federal había dejado fuera aspectos torales que el gobierno había reconocido y hasta peleado a nivel internacional. Los partidos le habían dado la espalda al movimiento social real (?). Un nutrido grupo de antropólogos se expresó a través de desplegados. Demostraron cómo la iniciativa de la COCOPA había sido modificada sustancialmente. Alertaron sobre el hecho de que lo aceptado por la mayoría

de los legisladores no respondía a las necesidades fundamentales y a las expectativas de los pueblos indígenas. Articulistas consideraban que la guerra en Chiapas entraba en una nueva fase de incertidumbre pues se quería imponer una reforma que se apartaba profundamente de lo pactado en San Andrés y que no garantizaba los derechos de los pueblos indios. En lugar de eso se garantizaba que el gobierno pudiera seguir imponiendo sus políticas. Era lamentable que para los legisladores los indios no fueran *sujetos* de su destino sino *objeto* de políticas del Estado. Se les consideraba objetos y no sujetos de sus derechos. Para el EZLN y los grupos armados significaba que no tenía objeto dialogar y llegar a acuerdos con el gobierno. Se boicoteaba un proceso de diálogo y se daba razón a diversos grupos que habían optado por las armas. Se acusó al Congreso de coquetear con la guerra. Por querer defender protagónicamente su autonomía, no atendió el reclamo de autonomía de los pueblos indios. Los legisladores asumieron su derecho a legislar. Pero, se advirtió, los ciudadanos tenían derecho a ser gobernados con leyes justas.

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas declaró que esa ley era un obstáculo para el proceso de paz, porque en los hechos se negaba a reconocer a los pueblos indios diversos derechos que ya habían sido aceptados por las partes en conflicto, y reducía los derechos indígenas que ya habían sido reconocidos en los acuerdos de San Andrés. Lo aprobado volvía a la concepción de un Estado integracionista en perjuicio de los pueblos indios. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro declaró que los indígenas se habían convertido en rehenes de negociaciones. En un estudio hizo ver que la ley indígena aprobada era incompleta, inexacta e inaceptable, pues diluía y dejaba fuera derechos ya existentes. Se les hacía más caso a los empresarios que a los pueblos indios.

El 11 de mayo la Cumbre Indígena celebrada en Panamá, denominada Conferencia del Milenio, rechazó las modificaciones legislativas en México porque no habían recogido las demandas de

---

7 Gómez, Magdalena, "La reforma mutilada", en *La Jornada*, 26 de abril de 2001; Francisco López Bárcenas, "Los paseos de la reforma", en *La Jornada*, 26 de abril de 2001.



---

los pueblos indígenas. La nueva ley mexicana en materia indígena fue calificada como discriminatoria, pues hacía que otras personas decidieran la suerte de los pueblos indígenas. Esta Cumbre Indígena demandó al presidente mexicano que enviara de nuevo a las Cámaras el texto de la COCOPA.

A finales de mayo en Chiapas marcharon indígenas en contra de una ley que consideraban les quería tapan la boca y la conciencia. Recordaron que a lo largo de muchos años los programas gubernamentales no habían servido para el verdadero desarrollo de las comunidades indígenas. Anunciaron que seguirían movilizándose. Con la participación de organizaciones de pueblos indios, de sindicatos y de organizaciones cívicas, se instaló un Congreso Ciudadano en defensa de la propuesta de legislación indígena elaborada por la COCOPA. Exigió a los congresos locales rechazar la reforma aprobada por el Congreso de la Unión.

## La lucha sigue

Lo más destacable de este episodio fue la siguiente paradoja: se había hecho una ley indígena y los que la alababan eran no indígenas, mientras los pueblos indios la repudiaban. Quienes se alegraban de la forma como había salido la nueva ley indígena eran los poderosos que impulsaban el Plan Puebla Panamá<sup>8</sup>, los terratenientes, los ganaderos que habían usurpado tierras indígenas y que ahora veían que los pueblos indios despojados ya no iban a tener base legal para reclamar sus tierras; los grupos más conservadores que despreciaban a los pueblos indígenas y la elite eclesiástica ligada con el poder económico y político. Pero los especialistas en derecho indígena, los indígenas abogados y los pueblos indios de todos los rincones del país rechazaron lo aprobado por el Congreso de la Unión. No se puede negar que la nueva ley declara que les concede derechos a los indígenas. El problema está en la forma como lo hace. Como ha advertido el respetable intelectual especialista en cuestiones indígenas, Luis Villoro, la nueva ley se mantuvo dentro de la misma estructura político jurídica de un Estado-nación homogéneo que de hecho ha imposibilitado el desarrollo de los

pueblos indios como pueblos libres con identidad propia. Muchos legisladores no entendieron que no se trataba de *conceder* derechos dentro de una idea mestiza de nación, sino de *reconocer* el derecho de los distintos pueblos para determinar, junto con los demás, una nueva idea de nación. Los legisladores adujeron que defendían la unidad nacional, pero olvidaron que el Estado plural no mantiene su unidad gracias a la imposición de la idea de nación de un pueblo sobre los demás. Esa unidad debería ser el resultado del acuerdo entre los diversos pueblos que componen el Estado. Los legisladores no han comprendido (por ignorancia y por prejuicios) que un Estado multicultural exige una estructura distinta a la de un Estado homogéneo. La realidad mundial en el siglo XXI requiere tanto una pluralidad de espacios de poder autónomos, subordinados a los poderes del Estado (pero no subordinados entre sí) como una pluralidad de sistemas jurídicos en una diversidad de territorios. La nueva ley constituye un engaño porque, a pesar de declarar pluricultural al Estado, no cambia en consecuencia su estructura política y jurídica. Lo que parió el Congreso fue una ley que, proclamando la existencia de pueblos indígenas, no les concedió un lugar específico en la estructura del Estado de derecho. No se les reconocieron territorios propios, sino “lugares que ocupan” y no pueden reconstituirse a partir de la

---

8 El presidente Vicente Fox ha lanzado el denominado Plan Puebla Panamá. Pero los “globalicríticos” han hecho ver que se trata de un viejo plan geopolítico de seguridad nacional ideado en la Casa Blanca, con apoyo tanto de los republicanos como de los demócratas. Se busca asegurar trabajo barato y explotación de recursos de la región, consolidar la implantación de compañías transnacionales y conformar una competencia con los llamados tigres asiáticos. Fox ha dicho que este plan convertirá a México y Centroamérica en un polo de desarrollo de clase mundial en América Latina. Está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de acuerdo con el Banco Mundial. Este plan (PPP) asigna a México el papel de capataz mayor. Abarca ocho Estados en el sureste de México y a los siete países centroamericanos. Se quiere que para el 2025 esta región se haya convertido en el nuevo “jaguar americano”. Se pretenden los más bajos costos de producción industrial con base en sobreexplotación de mano de obra y subsidio a capital privado. Se intenta atraer a industrias transnacionales mediante subsidios y recibir inversión externa directa. En este plan no pueden entrar indígenas con autonomía que decidan sobre los recursos de sus territorios.

---

unión de municipios de mayoría indígena como sí lo señalaba la iniciativa de la COCOPA. En el colmo de la mala conciencia, se puso en la ley una serie de obligaciones estatales (que si no se cumplen, no pasa nada) y que además incluye la falsa concepción de que pueblos indios sólo saldrán de la marginación gracias a la asistencia que los mestizos han decidido otorgarles<sup>9</sup>. Se teme que los pueblos indios decidan por sí mismos.

La nueva ley demostró una vez más la polarización que se está exacerbando en México. En el gobierno prevalecen los intereses empresariales, pero ha podido incluir personalidades abiertas a la expresión de la democracia de los de abajo. La sociedad civil está escindida entre los pocos que cada día tienen más y la mayoría que resiste la política neoliberal. Parecía que si prosperaba la iniciativa de la COCOPA se hubiera abierto espacios para la expresión de los derechos por mucho tiempo conculcados de los más explotados y marginados del país: los pueblos indios. Pero esto no lo permitió la tendencia conservadora manifestada

por el viejo priismo y un nuevo panismo muy cercano en proyectos. El PRD enfrentó en su interior el alejamiento de un aparato partidista respecto de los reclamos populares. Por momentos prevalecieron los métodos de actuación que lo han llevado a ser parte de una clase política que sólo atiende los signos que ella misma emite. No obstante, desde posiciones medias y de base se hizo la crítica a la actuación de su elite senatorial y vino la difícil rectificación. El poder económico y político, que se encuentra en muy pocas manos, gozó como un gran triunfo el "gatopardismo" de hacer cambios para que todo siga igual. El desprecio por los más marginados se exhibió con descaro. Los pueblos indios respondieron a la afrenta con dignidad. No aceptaron simulaciones ni migajas. Siguieron defendiendo el reconocimiento de sus derechos. Perdieron una batalla política, pero tienen la razón y la tenacidad de su lado. Proseguirán su lucha. La parte de la sociedad civil sensible a los derechos de la ciudadanía multicultural también se aprestó a proseguir luchando. Se ha afirmado que la comunidad pluralista es una adquisición reciente y frágil<sup>10</sup>. En México todavía no se logra el reconocimiento legal de esa comunidad. Pero existen fuerzas de abajo que no se desaniman y que tampoco aceptan estar condenadas a un esfuerzo sin fruto

---

9 Villoro, Luis, "Dos ideas del Estado-nación", en *La Jornada*, 9 de mayo de 2001.

10 Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica*, Taurus, Madrid, 2001.

---

# De antropólogas y antropologías

## Un diálogo con Laura Rival

Alicia Torres\*

Laura Rival, antropóloga, profesora de la Universidad de Oxford; obtuvo su título en London School of Economics en 1992; trabajó con los huaorani en la Amazonia ecuatoriana; los macushi en la Guyana y actualmente realiza una investigación entre los chachis en la costa ecuatoriana. Su monografía *Trekking through History, the Huaorani of Amzonian Ecuador* será publicada por Columbia University Press en diciembre 2001; y el volumen que editó en honor a Peter Riviere, *Beyond the Visible and the Material. The Amerindianization of Culture and Society in the work of Peter Riviere* será publicado por Oxford University Press en septiembre de 2001.

**A.T.: Me gustaría empezar con un recuento de tu trayectoria profesional para luego desembarcar en una pregunta de rigor, ¿desde cuándo y por qué escogiste a Ecuador como lugar para tus investigaciones? ¿Por qué los huaorani en un tiempo y ahora los chachis?**

**L.R.:** No he tenido una trayectoria académica común y corriente por el hecho de que estaba muy involucrada en política cuando era joven. Como mucha gente de mi generación, decidí trabajar antes que estudiar y, además, me casé muy temprano y tuve una hija. Entonces, retomé los estudios solamente cuando tenía 23 años. Inicé mis estudios en Lingüística porque siempre había hecho Literatura en el liceo y me interesaba mucho. Y como parte de mis estudios en Lingüística empecé a to-

mar cursos de antropología. Yo vivía en el Canadá oeste y tenía profesores maravillosos, no muy conocidos en el exterior, etnógrafos muy buenos que conocían muy bien la realidad de los pueblos indígenas del Canadá; a través de esto y de tomar clases con los indígenas de estas etnias que estaban haciendo su carrera de maestros -compartíamos las clases- habían discusiones muy fuertes entre ellos que estaban aprendiendo -como nosotros- sobre su cultura y todo el grupo. Es entonces cuando conocí a Blanca Muratorio quien era mi profesora allá. Cuando acabé la licenciatura no sabía muy bien adonde ir y tenía que elegir entre China y Ecuador porque había vivido en el Asia y me interesaba mucho vivir allá. Tenía la posibilidad de ir allá como profesora de inglés en un pequeño colegio agrícola del suroeste de China en donde hay muchas minorías étnicas, pero fue muy difícil elegir pues si bien este proyecto me interesaba mucho, debía aprender mandarín en seis meses. Fue eso lo que me decidió para aceptar la propuesta de Blanca Muratorio que era de acompañarla a Ecuador y de ayudarla en sus investigaciones, es decir, conocer la realidad del país hasta que decida qué hacer.

Con esta propuesta vine por primera vez en octubre de 1986 y empecé trabajando como voluntaria en Abya-yala, con el padre Juan Botasso, donde tenía como tarea organizar el centro de documentación y dar clases de inglés a los chicos de Cayambe. Después de pocas semanas, pasaba más tiempo en las comunidades de Pesillo, donde me sentía mejor descubriendo el mundo indígena andino, que dando clases de inglés o en el centro de documentación -que era tal caos que no sabía por donde empezar. Entonces, empecé como voluntaria con las ONG italianas que trabajaban con mu-

---

\* Master © en Antropología por FLACSO-Ecuador.



---

jeros en proyectos de salud en las comunidades; también, pase un tiempo aprendiendo lo que era el mundo del desarrollo, era la primera vez que vivía esta confrontación y fue una experiencia muy fuerte que me impactó mucho.

Por otra parte, el trabajo para Blanca Muratorio era ir a la biblioteca de los jesuitas a hacer investigación de los libros históricos, archivos y publicaciones, pues ella estaba preparando su libro sobre Rucuyaya Alonso y necesitaba recopilar todo lo que podía haber sobre Archidona y sobre el tipo de etnohistoria se podía construir con el material conseguido en Ecuador. Posteriormente, viajé a Tena donde residía Muratorio y ahí conocí por primera vez a la gente de la Confeniae (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana), a Leonardo Viteri quien era, creo, el vicepresidente de esa organización indígena. Esto ocurrió casi al final de mi estadía en Ecuador, en junio de 1987. Con un equipo de la Confeniae, Viteri me pidió hacer un recorrido por el río Aguarico para ver la situación de la gente después del terremoto de 1987, porque había muchos problemas allá que no se conocían. Los siona-secoyas tenían muchas historias casi mitológicas sobre lo que había pasado. La Confeniae, además, tenía una preocupación ambiental pues estaban empezando las plantaciones de palma africana y me habían pedido hablar con los siona-secoyas y con los quichuas que habitaban la zona del río para averiguar el impacto que estas plantaciones tenían sobre sus vidas; es decir, una pequeña investigación sobre el tema. Este viaje fue muy mágico porque yo descubrí cómo se politizaba la gente indígena del Ecuador. Yo viajaba con líderes muy jóvenes en la época y muy importantes ahora, como Bertha Tapuy. El equipo estaba compuesto por shuaras, quichuas y, sobre todo, pasamos con los siona-secoya en una comunidad shuar que se había trasladado recientemente. Fue una experiencia muy rica porque estaban juntas personas de etnias diferentes, gente que tenía la voluntad política de organizar a los demás. Creo que inmediatamente sentí algo muy fuerte por la Amazonia y ya no quise seguir trabajando en Pesillo.

Después de este año de reflexión, y mientras decidía qué investigación hacer que pudiese ser útil a los pueblos del Ecuador, fui aceptada en la London School of Economics, una escuela donde habían importantes catedráticos marxistas, y donde yo tenía interés de estudiar puesto que yo era marxista. Además, me interesaba estudiar allí porque esa es la escuela de donde partió la Antropología inglesa. En la Universidad de Vancouver yo había recibido una formación que combinaba dos influencias, la inglesa y la norteamericana. Varios profesores de Vancouver habían recibido su formación en Inglaterra y, por tanto, yo tenía esto como un modelo para seguir. En octubre de 1987 fui a Londres a estudiar y luego de un año de cursos muy intensivos, de recibir la enseñanza de la tradición inglesa y de entender lo que es la Antropología social desde esta perspectiva, empecé a pensar en cómo formular mi proyecto de tesis. En este periodo asistí al Congreso de Americanistas en Ámsterdam, en junio de 1988, y allí encontré a varios líderes de la Confeniae porque como parte del congreso se realizaba un foro de pueblos indígenas y Rodolfo Stavenhagen estaba lanzando la idea del fondo indígena. Él había invitado a muchos líderes de América Latina para exponer sobre cómo se puede hacer desarrollo e integrar la investigación académica. Aquí, los líderes de la Confeniae me propusieron trabajar con los huaoranis porque estaban iniciando una campaña internacional dirigida a conseguir la demarcación de su territorio y el reconocimiento legal del Estado ecuatoriano, y porque según la percepción de la Confederación, los huaoranis estaban muy poco integrados a la Confeniae y veían necesario e interesante conocer más a este pueblo para acompañarlo en el proceso político.

El primer enfoque de mi tesis fue analizar el proceso de integración de la población huaorani en la

Confeniae como



---

una nueva forma de identidad en la cual se asocian al modo de pensar de otros pueblos indígenas de la zona, es decir, el análisis del proceso de un proyecto político para su propia sociedad y la concepción huaorani sobre territorialidad. Con este proyecto regresé a Ecuador en enero de 1989, pero la situación había cambiado mucho. La directiva de la Confeniae era nueva y no conocía nada de mis antecedentes, y es más, sospechaban de mí por haber tenido contacto con la directiva anterior. Así descubrí la realidad de la política indígena. Finalmente después de algún tiempo, y por contactos de Blanca Muratorio con la familia de Rucuyaya Alonso, pude contactar a un pariente de esta familia quien había sido profesor entre los huaorani por 15 años y su hijo recién había sido nombrado profesor de la escuela. Por tanto, yo empecé mi trabajo de campo asociada a esta familia quichua que vivía justo en el lindero, en las riberas del Napo, frente a Dayuno. En una reunión me presenté y en ese entonces pensé que la población me había aceptado.

La noche del día que regresé con mi hija y con mi equipaje para instalarme, hubo cantos de guerra y disparos pero en ese momento yo no sabía lo que significaba eso, incluso me acuerdo haberme dicho que estaba tan cansada que no grabaría esos cantos, pues seguro que cantan todas las noches. Lo que ocurría era que los huaorani sospechaban de mí por el hecho de haber entrado con una familia quichua y, a pesar de que estimaban a estos quichuas, era una relación muy ambivalente. Sobre todo, la persona que se consideraba como la jefa de pueblo veía muy mal que yo viviera con el profesor quichua y no con ella, según los huaorani yo debía vivir con ella, pero yo no sabía. Durante algunos meses ayudé al profesor en la escuela pues él tenía a su cargo 70 niños, quienes al principio eran muy tímidos, después la relación fue mejor aunque siempre se mantuvo esa ambivalencia. Después, por un problema político en el poblado, expulsaron al profesor, y me quedé sola en la comunidad porque cuando no hay escuela nadie vive en la comunidad, la gente vive en el bosque y solo se quedó la jefa del pueblo, quien entonces estaba feliz pues yo fui a vivir en su casa. Este tiempo fue muy difícil. Luego mi hija se enfermó de malaria y hepatitis y tuve que salir. Mi

hija regresó a nuestra casa en Francia. Cuando la comunidad supo que mi hija había enfermado, varias mujeres me trajeron fruta como un gesto de amistad. Sentí que la enfermedad de mi hija conmovió mucho al poblado. Antes de partir, una mujer vino a decirme “mi esposo quiere trabajar contigo, él sabe español, él estuvo en el programa de la Universidad Católica para preparar unos trabajos de alfabetización, a él le gusta mucho el estudio, él quiere enseñarte huaorani”.

Cuando regresé, la comunidad se había dividido por un problema político interno y este joven que quería trabajar era parte del grupo de familias que querían dejar Dayuno para crear una nueva comunidad. Es en este momento que me adoptaron como parte de su familia y me llevaron con ellos a la nueva comunidad, Quehueire Ono. Este fue el inicio de mi trabajo de campo. En toda esta dinámica, lo que realmente estaba haciendo era una etnografía de los huaorani, había perdido el eje inicial que fue el análisis del proceso político porque no existía realmente. Sin embargo, en este período fue importante para los huaorani la discusión sobre el territorio. La comunidad de Quehueire Ono, aquella formada por las familias que habían salido del antiguo protectorado, se habían asentado en territorios donde habían vivido sus ancestros, en un movimiento cíclico. Este hecho abrió la posibilidad para que las demás comunidades huaorani se plantearan la discusión sobre el territorio y la salida de las tierras del antiguo protectorado para volver a las tierras ancestrales. Para llevar a cabo esta discusión, la comunidad de Quehueire Ono organizó un congreso donde participó la Confeniae, la Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), el Ierac (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), autoridades del Estado y varias personas de ONG que estaban asociadas con la Confeniae. Finalmente, el presidente Borja les entregó a los huaorani el título de propiedad de su territorio.

#### **A. T.: ¿Aprendiste huaorani?**

**L.R.:** Sí, fue difícil porque a pesar de que este joven quería mucho ser mi profesor, para él como para cualquier otro huaorani este trabajo mental

era frío y aburridor. Él, Amo, me había enseñado frases claves que me sirvieron para realizar las entrevistas, las cuales grababa y luego las transcribía; una vez transcritas, las revisábamos y corregíamos. Sin embargo, para conocer el huaorani de todos los días, para partir del idioma en sí, yo creo que se requiere otro tipo de gramática. Me ayudó mucho el hecho de haber estudiado lingüística, pero la fonología es muy compleja. Catalina Peeke afirma que la fonología huaorani ha cambiado por el contacto con el español, se ha perdido mucho la sonorización. Yo creo que mi conocimiento del idioma permite entender y que me entiendan, pero creo que no me permite captar las sutilezas, la poesía por ejemplo. Pero no sólo sé que hay poesía y que no la entiendo, el problema es que los huaorani tienen un castellano muy pobre, tal vez ahora es mejor, pero en ese entonces ellos tam-

poco podían traducir las sutilezas de su idioma al castellano porque no tenían suficiente castellano para hacer eso. Soy consciente de que este es un límite de mi trabajo y por eso busqué por mucho tiempo a algún lingüista que quisiera especializarse en huaorani para poder hacer este tipo de trabajo, es decir, entender la magia, el arte, la poesía del idioma que se percibe sobre todo en los cantos, en los cuales se utiliza un lenguaje codificado que si se traduce palabra por palabra, no significa nada. Lastimosamente, yo no entiendo el código, no tengo ninguna clave para captarlo. Hice varios intentos, pero ninguno funcionó. Después hablé mucho con Mauricio Gnerre, un lingüista italiano que trabajó con los shuaras, quien mostró mucho interés, pero tenemos tantos compromisos profesionales que hasta ahora, desde hace tres años, no hemos tenido tiempo para dedicarnos a hacer un estudio completo del idioma huaorani; un tema

muy importante más aún ahora que la sociolingüística de la Amazonia ha evolucionado tanto, es decir, ahora hay muchas más herramientas para poder hacerlo.

**A.T.: ¿Ahora los chachis?**

*El primer enfoque de mi tesis fue analizar el proceso de integración de los huaorani a la Confeniae como una nueva forma de identidad en la que se asociaban al modo de pensar de otros indígenas de la zona, es decir, el análisis del proceso de un proyecto político para su propia sociedad y la concepción huaorani sobre territorialidad*



**L.R.:** Sí. Yo creo que un antropólogo, una antropóloga, se forma en el contacto continuo y a largo plazo con una población específica. Sin embargo, muchas veces esta relación se ha construido como un imaginario y se han desarrollado problemáticas teóricas sobre la base de la investigación primaria, sin necesariamente regresar a esas poblaciones. Este es el modelo clásico que crea un pueblo modelo al que está asociado el nombre de un o una antropólogo/a, donde efectivamente se da esta vinculación íntima, muy simbiótica, a

partir de la cual la teoría antropológica ha evolucionado. Sin embargo, esta práctica tiene sus limitaciones y considero que para entender un pueblo en su realidad más profunda es muy importante la comparación con otros pueblos, comparación que el antropólogo la hace a través del análisis intercultural, de la comparación intercultural pero en base de datos recolectados por otros antropólogos.

En mi práctica profesional, lo que me condujo a trabajar con otros pueblos no fue tanto una decisión intelectual, sino más bien asuntos profesionales. Trabajé con los macushi en Guyana y ahora voy a trabajar con los chachis en Esmeraldas.

El trabajo con los macushi, por ejemplo, me permitió comparar un pueblo al cual conocía profundamente, como es el pueblo huaorani, con otra población en la cual estaba haciendo trabajo de



---

campo, comparación que fue posible porque los dos pueblos se encuentran en la misma zona cultural. Por supuesto, no sería lo mismo si se trata de ingresar a un mundo totalmente nuevo, por ejemplo, de la Amazonia al África o a la India porque son mundos culturales muy diferentes y también porque es necesario conocer el contexto general, político, socioeconómico, geográfico para ubicar culturas definidas y particulares. Pero, con culturas de la cuenca amazónica es diferente porque hay relaciones en común y comparten ciertos rasgos. Por tanto, trabajar con un pueblo diferente me ha ayudado a entender ambas realidades de una forma más profunda.

**A.T.: ¿Cuánto tiempo estarás con los chachis?**

**L.R.:** El trabajo con los chachis es un trabajo diferente, no es un trabajo etnográfico en el sentido clásico. Lo que estoy tratando de entender aquí es la articulación de un pensamiento indígena con un pensamiento muy complejo y multifacético de programas de desarrollo. Quiero analizar cómo los chachis entienden las políticas de desarrollo aplicadas desde hace 10 años y cómo se articulan estas visiones de conservación con su propia realidad del bosque y con su propia actividad económica que es muy destructora del bosque. Este es el inicio de un proyecto —espero que dure varios años— en el que quiero incorporar a varias personas y ojalá a estudiantes que puedan hacer una etnografía de forma clásica.

**A.T.: Al oír el relato sobre tu “iniciación” como antropóloga y tu experiencia de trabajo de campo se percibe que eres cien por ciento antropóloga. De allí surge mi siguiente pregunta. La antropología sufrió duras críticas de lo que hemos llamado la postmodernidad, críticas que pusieron en entredicho los paradigmas de la antropología: el trabajo de campo, la calidad y la relación con el otro, la calidad de autor del antropólogo. ¿En tu trabajo académico, en tu trabajo profesional, existe una reafirmación de la validez de esos paradigmas?**

**L.R.:** Si queremos aceptar al paradigma postmoderno, éste tiene que ver con la personalidad del in-

dividuo, postulado que acepto, es decir, todo trabajo intelectual se hace siempre en un proyecto de vida, es una persona completa la que realiza el trabajo teórico. Es claro que la mayor parte de los antropólogos son personas que sienten desde la clave de su propia cultura, es decir, que tienen un interés por la diferencia cultural porque eso lo sienten en sí mismos y yo creo que esto es verdad: la experiencia personal te ayuda a tener interés en el estudio del “otro”. En eso los postmodernos han tenido razón, pero el problema es que hacen muy poco con eso, porque este postulado en sí mismo es muy pobre y, posteriormente, lo que queda es un discurso muy narcisista, es toda esta dimensión de por qué así, por qué nuestra cultura y por qué la antropología es esta arma crítica cultural al interior de nuestra propia cultura. Yo estimo que esto es muy vacío después de un tiempo. Claro, es positivo plantearse estas cosas, pero otros ya lo han hecho antes que los postmodernos: el movimiento surrealista ha tocado mucho esta temática y eso ha tenido una influencia en la antropología francesa. Más allá de todo este discurso queda la realidad; la realidad de la experiencia personal de vivir en otra cultura de la forma como lo han hecho los antropólogos desde los años 20 es algo que aporta una visión sobre la realidad humana, sobre la vida en sociedad, que nadie más puede aportar, y así queda la realidad, un trabajo etnográfico. La etnografía es una experiencia personal de vida a largo plazo, es ante todo un encuentro que dura y es la posibilidad de detallar este encuentro. Creo que eso siempre tendrá validez y por esta razón mucha gente está utilizando esta metodología ahora, los historiadores, los sociólogos, incluso en ciencias políticas se está utilizando esta metodología porque es una metodología que te permite aprehender elementos que no se pueden aprehender de otra forma.

Ahora bien, la antropología social clásica fue muy cuestionada por sus planteamientos teóricos. Y es verdad que ahora tenemos una visión mucho más compleja de lo que es la sociedad, de lo que es la cultura y de cómo se reproducen las sociedades en el tiempo, cuando antes había una visión casi naturalista y las instituciones eran cubos que se podían armar. Hoy se tiene una visión mucho más real de las dinámicas sociales y, por tanto, no se

---

puede tener una teoría omniexplicativa. Seguramente se ha alcanzado el límite de la especialización al cual nos han llevado los puros accidentes históricos del desarrollo del pensamiento occidental: ¡cuántas ciencias sociales, humanas, naturales se crearon desde final del siglo XVIII y el siglo XIX! Hemos trabajado durante 150 años en este marco teórico, dentro de esos márgenes. Sin embargo, ese es un modelo que considero agotado y ahora es necesario deshacer estas barreras entre las disciplinas, hay que *reimaginar* el espacio intelectual teórico en el cual podemos seguir aprehendiendo la realidad humana, y eso no pasa por un cuestionamiento filosófico sobre sí mismo, sino más bien, aprendiendo de las otras ciencias sociales, articulando el conocimiento con otras ciencias.

En Europa, al menos, se había decidido que la antropología se ocupaba de lo grupal, el límite era lo individual, lo psicológico; campos en los que no entraba la antropología porque no eran aspectos de lo "social". Evidentemente este planteamiento es absurdo, esa frontera no se puede mantener así, hay que trabajar justamente en la frontera entre el individuo y el grupo. Ciertamente, ha habido muchas corrientes del pensamiento que han tratado de hacerlo desde hace mucho tiempo, que han cuestionado este planteamiento desde diversos ángulos, entonces ahora es tiempo de pensar de manera coherente y exhaustiva en todos esos intentos y, sobre todo, retomar los avances en el estudio del cerebro, de la cognición, para repensar el individuo y el colectivo. Por supuesto, esto no se hace en una disciplina sino en conjunción con varias disciplinas. De la misma forma, hay que cuestionar la frontera entre ciencia social y ciencia natural, algo que se ha hecho desde hace unos 10 años con el desarrollo de los estudios ambientales. Otro campo de trabajo interdisciplinario muy importante es la interpretación de la biología que no puede dejar fuera de su problemática al hombre, a riesgo de convertirse en una interpretación idealista y, por tanto, debe integrar todas estas dimensiones para entender cómo ha evolucionado el mundo tanto natural como humano.

La antropología siempre ha trabajado así, en articulación con otras disciplinas, trabajando en las

fronteras y partiendo de un principio, tal vez no tan científico, que es la experiencia personal con un grupo humano, y de unas teorías realmente muy anticuadas. En el futuro, me parece, va a haber una fragmentación de la antropología; la antropología se va a rearticular más bien con problemas a resolver con otras ciencias. Un proceso que no hay que lamentar porque la ciencia tiene que evolucionar, ya no se puede estudiar pueblos como se lo hacía en el pasado, ya no existe interés en ello por la cantidad existente de estudios, ahora es necesario sistematizarlos. Es sorprendente, el trabajo de campo fue una reacción a la antropología de salón, es decir, de aquella que recibía los relatos de los viajeros, de los misioneros y hacía teoría a partir de eso. Ahora, hay un límite evidente en el trabajo de campo realizado por una persona, porque la "realidad" es más compleja, es necesario trabajar en equipo. Además, por la evolución política de los pueblos con los cuales los antropólogos han trabajado, se da una relación de sujeto a sujeto que permite pensar juntos, elaborar juntos sobre la experiencia humana. Yo considero que se quebró ya la relación colonial y las relaciones de poder que la acompañan, se van a dar nuevas relaciones de poder en un proceso que no va a ser fácil y, seguramente en un contexto problemático, porque la politización siempre conduce a ello.

El problema político más grave es la privatización del conocimiento, producto de que la academia no sabe dónde está, su lugar es muy ambivalente en el mundo de hoy. Para decir un ejemplo, el gobierno de Guyana tiene una posición muy clara, todos los investigadores son "bioprospectores", no hace diferencia entre una empresa privada, un académico, un estudiante que está haciendo su tesis, un artista, a todos los llaman bioprospectores y tienen que cumplir los mismos requisitos impuestos por el Estado. Esto te lleva a situaciones totalmente absurdas, una de las cuales es que los institutos que pueden responder a este tipo de requerimientos, dan una respuesta política a la privatización. Es decir, ¿por qué el gobierno guyanés adopta una posición tan defensiva? Porque efectivamente existe una amenaza de investigaciones ilícitas por parte de laboratorios farmacéuticos, pero esta amenaza es un aspecto de la privatización del conocimiento por el

---

hecho que no hay un dominio público, hay una erosión del dominio público. Todo el debate sobre propiedad intelectual que llevan adelante los grupos indígenas, como la única forma de protección, está defendiendo justamente la privatización del conocimiento en un contexto de retroceso de lo público. Así, la posición de la academia es muy ambigua, más aún cuando los estados dan cada vez menos recursos y se depende del financiamiento privado; esto, por supuesto, refuerza las sospechas y se convierte en un círculo vicioso muy grave que, siguiendo con el ejemplo de Guyana, favorece la realización de grandes proyectos con financiamiento internacional y limita los proyectos de investigación más modestos, más pequeños, pero tal vez más importantes.

Esta es una nueva situación política, pero también económica, que va a influir en el tipo de ciencia a hacerse en el futuro.

Algo que me preocupa sobre manera, porque los proyectos de investigación hoy están motivados solamente por la aplicación directa, incluso la investigación pura, y también porque es evidente que se la considera como un nuevo mercado. Por ejemplo, las grandes organizaciones de conservación de Norteamérica lo hacen y piensan que puede beneficiar económicamente a las comunidades, yo no sé si efectivamente las beneficia, pero contrariamente, sé que estudios de gran valor científico no son publicados porque pertenecen a grupos privados, e incluso, muchas veces no se sabe si existen o no, porque como hay tal compartimentalización del conocimiento es muy difícil conocer y los únicos que lo hacen son los auditores, personas que no tienen tiempo o interés académico en la información científica que contienen estos estudios, porque están haciendo una evalua-

ción de la eficiencia del trabajo y no de la calidad científica. Es impensable la confusión y las contradicciones que esto está creando, es decir, un problema que no sé como plantearlo. En Inglaterra se ha empezado a plantear estos asuntos, se está escribiendo sobre la "cultura de la auditoría", sobre las relaciones de poder. Hay varios investigadores que están planteando estos temas y que los están tratando de explicar -a través de categorías weberianas- como un tipo de racionalidad burocrática. Sin embargo, ¿cuál es la forma para debatir con esto? Esta pregunta es aún más pertinente para los jóvenes que están entrando en la carrera académica, pues mientras las disciplinas se están fragmentando por la estructuración de nuevos espacios de investigación, hay toda una privatización del conocimiento que lo lleva a una pauperización. Cada vez se hace más difícil ser un humanista. Se pierde ese tipo de conocimiento

humanista que siempre se ponía como el modelo intelectual valorizado de conocer en tu propia cultura, no de "tener una cultura" -en el sentido no antropológico-, sino de conocer todo sobre el lugar dónde vives, de tu medio, etc.; ahora los académicos tienen que especializarse de forma drástica, algo que yo estimo muy peligroso. Yo todavía creo en el humanismo, ¡tal vez sea un pensamiento arcaico!. Los postmodernos han criticado mucho el humanismo y la Ilustración, pero de una forma caricaturesca. Yo creo que el humanismo ha provocado fundamentales movimientos de apertura del espíritu y no es verdad que hayan sido imperialistas, sino que estuvieron vinculados al imperialismo, como momento histórico. La actual super especialización privatizada es más imperialista y los estudiantes no tienen oportunidad de acceder a este conocimiento holístico.

---

*Un antropóloga se forma en el contacto continuo y a largo plazo con una población específica. Sin embargo, tiene sus limitaciones. Para entender un pueblo es muy importante la comparación con otros pueblos, comparación que se hace a través del análisis intercultural, pero en base a datos recolectados por otros antropólogos*





---

**A.T.: ¿Pero no es eso lo que pretendería toda la corriente de los estudios culturales, no es esa su pretensión? Es decir, romper la fragmentación y tratar de entrar a un objeto, por decirlo de alguna manera, desde distintas perspectivas, la literatura, la sicología, la antropología, la sociología, las ciencias políticas.**

**L.R.:** Sí, pero lo hacen, me parece, de una manera tan desvinculada de la experiencia de vida, de la experiencia cotidiana de la gente, que se queda en un discurso muy árido, muy abstracto, muy encerrado sobre sí. La investigadora que me parece que no es así, es Gayatri Chakravorty Spivak. Yo conocía su nombre, pero la he descubierto hace poco tiempo. Sabía quién habla de ella y por qué, pero al escucharla hace pocos meses me impactó mucho, me abrió otro horizonte sobre el postmodernismo porque lo que me interesa de ella es que sí maneja esta filosofía postmoderna, esta forma de desarrollar una crítica política que no se sabe bien donde queda y qué va a dar como resultado, pero ella parte de la experiencia. Solo Spivak lo hace de esa forma, es decir, desde la experiencia vital y no desde una experiencia reificada, como Derrida. Hay muchos filósofos postmodernos que hablan de la experiencia, pero lo hacen de una forma en la que no se distingue la experiencia *sociológica* de la experiencia del *sentido común*. Lo que hace Spivak es interesante porque articula toda la filosofía posmoderna a su experiencia de hindú viviendo en los EE.UU. –la parte más conocida de su trabajo– y a su experiencia profesional: ser profesora en los Estados Unidos, dialogar con los estudiantes y la responsabilidad política de transmitir conocimientos a gente de otra generación.

Pero lo que está haciendo ahora, que me parece más interesante aún, es que trabaja de alfabetizadora en pueblos pobres de *intocables*<sup>1</sup> en la India para rescatar la cultura bengalí: trata de vincular la supuesta *falta de cultura* actual de esta gente –en el sentido de ser un grupo “inculto”, sin cultura–

con la cultura bengalí que efectiva e históricamente existió (de esta cultura se mantiene un idioma escrito y hablado e, incluso, hay toda una corriente de estudios especializados sobre ella, aunque no tanto como en el sánscrito), y con la *cultura* en la forma en la que la entienden los antropólogos, es decir, estos pueblos tienen cultura porque viven en comunidades y porque hacen vida en sociedad. Tratar de articular esas tres dimensiones, pueblo sin cultura, cultura *histórica* y cultura en sentido antropológico, es un reto mucho más interesante que decir, al buen estilo posmoderno, “la ficción te lleva a aprender algo mucho más real sobre la vida humana que este trabajo pseudo realista que hacen los antropólogos y que además está mal escrito”. Se trata de un planteamiento que –me parece– va al fondo de las cosas porque está tratando de rearticular la cultura y la Cultura, y creo que de cierta forma es un nuevo proyecto humanista, calificativo que a Spivak no le gustaría, por supuesto. Esta sería otra forma de articular la antropología con la ciencia, esta vez con las ciencias humanistas, la literatura, la historia, no *en un* trabajo de deconstrucción, ni *es un* trabajo de deconstrucción, es un trabajo de construcción en diálogo con la misma gente.

**A.T.: Pero, entonces lo que se estaría cuestionando desde los estudios culturales es el “compromiso”...**

**L.R.:** Este me parece un aspecto interesante que yo misma lo he vivido y lo he visto en colegas. Hace poco tuve un encuentro con un amigo antropólogo, cuyo trabajo admiro, que ha hecho importantes aportes para el conocimiento de algunos de esos rasgos únicos de la cultura amazónica. Ahora trabaja como obrero en una fábrica de Estados Unidos, ese es su nuevo trabajo de campo – antropología de las empresas– y él afirma que es muy “fresco” hacer este trabajo, siente que su trabajo es más importante porque lo hace en un mundo valorizado, valorado. En una empresa que hace mucho dinero, siente que está entendiendo el mundo real. De cierta forma, él se veía muy marginalizado como especialista de la Amazonia, como algo que no tiene ningún peso intelectual, no aporta nada. ¡Cómo hemos cambiado en 50

---

<sup>1</sup> Como se conoce a los que pertenecen a la más baja de las castas en las que está dividida la sociedad hindú.

---

años! Conocer ese carácter único de las sociedades amazónicas no permitiría aportar nuevas luces sobre la realidad social humana y, por otra parte, la posición como intelectual se ha marginalizado tanto que ahora se piensa que es necesario entender a los poderosos. La antropología ha llegado a un grado en el cual es la ciencia de los sin poder, nosotros –los antropólogos– somos buenos para entender a los que no tienen poder. Por consiguiente, como trabajas con los sin poder, no tienes poder, eres nada, no hay reconocimiento a eso. Al pensar en la experiencia de este colega que he referido y en la gente que tiene poder, incluso poder intelectual –ahora mucho más ligado al poder económico y al poder político que antes–, creo que yo también me siento algo más importante cuando hago una consultoría –no hago muchas porque estoy muy ocupada– que cuando soy profesora de planta de una universidad. Eso me cuestionó sobre qué hay detrás de este juego de poder y de relaciones sociales que me hace ver una consultoría como algo más importante cuando no lo es. Esta ha sido una razón más para formular este proyecto de investigación: quiero racionalizar, intelectualizar, lo que he vivido como consultora y hacer una etnografía del poder, de los que tienen poder, no hacer trabajo de campo con los sin poder, sino con los que tienen poder y ver hasta qué punto puedo ir ¿Se podrá hacer? Bueno, averiguar eso también es parte de mi proyecto.

**A.T.: La antropología ya no del “otro” sino del “uno”...**

**L.R.:** Mucha gente dice eso y no estoy de acuerdo con esta forma de ver las cosas. No creo que es una autobiografía, es enlazar la frontera entre ciencias políticas, economía y sociología. Es tratar de entender no el sí, sino *lo mismo*, porque hay diferencias culturales muy fuertes en las áreas de poder. Por ejemplo, yo conozco colegas que están investigando sobre la Comisión Europea y es fascinante lo que ocurre porque el equipo estaba conformado por antropólogos franceses, alemanes, ingleses y todos son nacionalistas, recrean la visión nacionalista, es decir, no estudian el sí, sino al “otro”, a los franceses, a los ingleses, etc. Esta es una parte. La otra es entender instituciones supra-

nacionales: los organismos de poder son así, los organismos de poder no son “nosotros”, no son nuestra cultura. Por ejemplo, yo creo que una persona que ha hecho toda su vida profesional como gerente de la empresa no soy yo, es una persona que vive “en otro mundo”, distinto al mío, distinto a mi experiencia.

Espero que las personas de minorías culturales del país tengan interés en estudiar antropología social. Pero, no para ser antropólogos que se estudian a sí mismos. Los jóvenes norteamericanos y europeos que se han planteado estudiar su propia cultura en los últimos años por la crisis intelectual de pérdida de confianza en los avances de la civilización occidental. Pienso, por ejemplo, en un médico inglés quien estudió el programa de formación médica inglesa (yo le sugerí estudiar el sistema francés o el alemán) y, a mi manera de ver, no produjo buenos resultados. Creo que es necesario empezar a conocer una cultura desde fuera, como un ajeno, quien se acerca poco a poco, en un proceso de aprendizaje que va de lo desconocido a lo familiar. Mucho más exitosos han sido los estudios de antropólogos no euro-americanos quienes han estudiado culturas no europeas o norteamericanas. Pienso, por ejemplo en el trabajo del investigador japonés, Yasushi Uchiyamada sobre la provincia de Kerala, en el sur de la India

Si indígenas o afroecuatorianos deciden ser antropólogos, ojalá estudien al “otro” y no al sí mismo. Ahora que estoy haciendo esta investigación en Esmeraldas, me doy cuenta que tantos los chachis como los afroecuatorianos rechazan el mestizaje. Los niños “mezclados” son marginalizados por la comunidad. Un quichua de la Amazonia, para quien la mezcla étnica es parte de la reproducción social, sería capaz de hacer un estudio fascinante de tal fenómeno.

**A.T.: ¿Podemos decir que en este momento la antropología tiene problemas para definir su campo de estudio, su objeto, su identidad como ciencia?**

**L.R.:** No sé si es un problema, más bien es una re-

definición. Hay mucho debate interno. Otros momentos no hay ese debate porque los estudiosos se desalentaron ante un debate que se había empobrecido. Ahora existe mayor debate intelectual que hace 10 años atrás, por tanto, me siento responsable porque debería ser mi generación la que tendría que plantear estas cuestiones intelectuales pero hay aislamiento,

desánimo, por no saber por dónde retomar los fundamentos. Sin embargo, hay intelectuales que están buscando una perspectiva teórica, un desafío al conocimiento humano, como los desafíos que se lanzaban hace 30 o 40 años atrás, pero poca gente tiene el coraje de levantarla y tampoco tiene la posición institucional que lo permita, porque como dije, hay una erosión terrible, una marginalización de este trabajo intelectual. Más bien lo que veo, tal vez me engañe, es una cuestión de privatización, hay espacios que se están

creando, por lo menos en Inglaterra, espacios intelectuales alternativos donde se intenta recrear el pensamiento acerca de la problemática de la supervivencia humana, de la civilización; piensan que sólo pueden hacerlo afuera de las instituciones, son fundaciones privadas, tienen un proyecto común y tienen financiamiento privado. Un curso cuesta 3.000 dólares, un año de estudio completo cuesta 14 mil dólares, financiados por quien hace el o los cursos. No hay un sistema de becas para estos centros. Entonces, se crea una cuestión de elite, solamente una cierta elite puede tener la libertad de pensar libremente. Tal vez siempre fue así, tal vez no es nuevo todo esto; sin embargo, hubo un período de democratización después de la Segunda Guerra Mundial en el cual existía un dominio público, recursos públicos y espacio público en el cual este tipo de trabajo intelectual podía producirse y tener un efecto.

**A.T.: De ese inicio marxista, ¿cómo fue cambiando tu perspectiva epistemológica, tu perspectiva teórica?**

**L.R.:** Ahora me refugio en el paradigma de la antropología social, un paradigma casi empirista, pero un empirismo necesario antes de teorizar. Es

por ello que Maurice Godelier, por ejemplo, ha tenido mucho respeto por el trabajo de la antropología británica clásica (Firth, Evans-Pritchard) porque este empirismo no es un empirismo que te cierra a la teoría, al análisis, sino más bien se trata de partir de realidades científicas y de ser muy humilde en el nivel de teoría que puedes alcanzar. Por ejemplo, muchos investigadores en antropología formados en este país hacen etnohistoria, o tratan temas que relacionan fuertemente la antropología y la historia, lo cual está bien. El acerca-

miento de la antropología y de la historia es necesario porque es necesario aprehender las sociedades en sus procesos de cambio. Pero, como lo han demostrado los antropólogos Evans-Pritchard y Maurice Bloch, no todo cambia en una sociedad, eso es lo interesante, lo que requiere análisis. Hay elementos estructurales que no obedecen a la ley del tiempo, y viajan a través de la historia poco afectados por el tiempo transcurrido. Y, sólo a través del trabajo etnográfico se pueden descubrir estos elementos. El Padre Miguel Angel Cabo de Villa hizo un trabajo de recopilación de archivos muy útil que puede complementar el trabajo etnológico, pero no lo reemplaza. El estudio de documentos pasados, así como el enfoque sobre un destino humano particular que se realiza con las historias de vida, no pueden sustituir al trabajo etnográfico que sigue siendo la base de la antropología social; al menos, tal como nos proponemos

*La privatización del conocimiento es un problema político. Cuando hay menos recursos y se depende del financiamiento privado, se favorecen la realización de grandes proyectos con fondos internacionales y se limitan los proyectos de investigación más modestos, pequeños, pero tal vez más importantes... la academia no sabe dónde está*





---

en Europa. Este trabajo, tal vez clásico, es el más indicado para estudiar sociedades que siguen formando un conjunto articulado y coherente, como lo es la sociedad huaorani. Pero, ¿qué quiero decir con etnografía? El trabajo etnográfico requiere, sobre todo, el convivir con un grupo sociocultural; es decir, participar en la vida cotidiana de la gente y entender la lógica sistémica de esta sociedad a través de los momentos más ordinarios, así como de los extraordinarios. Es precisamente esto lo que la cineasta Lisa Faessler —quien, hace algunos años, me propuso hacer una película sobre la nación huaorani para captar esta cultura a través de mi trabajo de campo— nunca entendió. Su película es pésima, una caricatura obsesiva porque, justamente, fue incapaz de incluir esos momentos fundamentales de la labor etnográfica, cuando la antropóloga *comparte* la gente, cuando, a través de las tareas más sencillas y domésticas, aprendemos y entendemos el por qué de la diferencia. Para Faessler esto es antiestético, los gestos del aprendizaje son “molestosos” y prefiere refugiarse en la supuesta “honestidad postmoderna” de la mirada pura y ética de la cineasta que sólo puede concebir el trabajo de campo como una violación más a los pueblos indígenas en manos occidentales. Pero, cada vez que me encuentro con un huaorani con quien compartí la vida, los momentos que se recuerdan son justamente aquellos, los gestos “inconvenientes” con los cuales intenté vivir como una huaorani.

**A.T.: ¿Es esta la perspectiva de la fenomenología del mundo, de la vida?**

**L.R.:** Sí, porque la fenomenología a la inglesa realmente es empírica y siempre se ha quedado en este marco en el cual me siento muy comfortable, pero sé que uno no puede quedarse en ese marco, se debe desarrollar un esfuerzo intelectual teórico mayor. Creo que ya es tiempo para

ser más audaz y tratar de articular modelos más amplios. Jonathan Freeman es una persona interesante en este sentido, fue estudiante de Godelier y desarrolló muchos modelos marxistas de articulación de modos de producción, además, hizo mucho trabajo histórico puesto que el marxismo es una forma de abstracción según la cual es necesario entender una realidad histórica y problematizarla. Posteriormente, durante algún tiempo Freeman articuló en su análisis elementos que se podrían entender como postmodernos, tales como la individualidad, los fenómenos emocionales y, desde esta perspectiva, siempre trató de relacionar estos modelos de manera más amplia y entender la misma problemática, es decir, la reproducción de modos de ser, articulados con otras formas de ser y los juegos de poder involucrados en ello. A tal punto que, actualmente, hay una reedición de sus libros de los años 70 porque hay una búsqueda por articular modelos más amplios, formas de analizar que sean más generales.

**A.T.: En ese contexto, la antropología y la etnografía siguen teniendo mucha importancia...**

**L.R.:** Sí, otro ejemplo de antropólogos en esta línea son los Comaroff, quienes entienden la cultura de esa forma, la cultura como un arma política, un arma de supervivencia y, en esa medida, un arma para las transformaciones históricas. Entonces llamar a eso marxismo o no ya no tiene importancia, es el proyecto lo fundamental, este proyecto de entender las realidades políticas y económicas con la dimensión cultural que tal vez fueron marginadas en los primeros trabajos, pero que ahora se ha comprobado la validez de esa dimensión. Un proyecto al que, además, es necesario articular aspectos más “científicos”, como el conocimiento del mundo natural, puesto que somos el producto de una evolución biológica. Por tanto, es necesario construir modelos epistemológicos útiles para entender esta realidad.





Rosalía Winocur, coordinadora,  
**Culturas políticas  
 a fin de siglo**,  
 FLACSO-México/Juan Pablos,  
 México, 1997, 265 páginas

Resulta particularmente sugerente darse a la tarea de reseñar un libro con un título provocador como *Culturas políticas a fin de siglo*. Digo sugerente, porque si bien el “fin de siglo” podría ser solo una etiqueta cliché para las “culturas políticas”, no deja de ser también una referencia temporal necesaria que nos remite tanto a las contingentes, “conflictivas y nunca acabadas” disputas políticas -los cambios políticos-, como a los históricos “partidos interiores” de sus luchas de significación -los cambios de la política-. “Fin de siglo” se muestra, entonces, como una evocación de lo abierto que son las culturas y de lo versátil que es el campo de la política. Ambas, cultura y política, establecen relaciones siempre cambiantes, conflictivas y mutuamente constrictivas, que son constante y diversamente abordadas y siempre muestran un rostro nuevo para el análisis.

Asimismo, resulta provocador el plural ya que confronta de entrada el normativo y teleológico

enfoque funcional-conductista<sup>1</sup>, vigente hasta hoy en la politología anglosajona, según el cual existe *una* cultura política que habría que construir -imitar o simular- a partir de *una* moderna y occidental forma de entender la vida política.

Sugerente, además, porque más allá del título, el libro es una compilación de análisis de diversos autores sobre la relación entre cultura y política en referencia a algunos países de América Latina, y esto obliga a la tarea de encontrar los hilos que aten -o al menos que intenten atar- a los artículos, justo en un tema que tiene profusos, disímiles, excluyentes y encontrados abordajes que hacen que esos hilos a veces sean imperceptibles.

Precisamente, el libro es una expresión rica en abordajes conceptuales y metodológicos. Por lo rigurosos y creativos, como apuntaré más adelante, son lo más interesante y pertinente de la obra. Así, en sus páginas se expone un fértil campo de aplicación analítica en temas de cultura política, lo que nos recuerda -como decía el propio Almond- que “la cultura política no es una teoría” sino que “hace referencia a un conjunto de variables que pueden ser utilizadas en la construcción de teorías”, con lo que se deja abierta la posibilidad (necesidad diría yo) de ver el “poder de esas variables”

<sup>1</sup> Los estudios de cultura política iniciaron en los años cincuenta en el seno académico funcionalista anglosajón. La obra seminal es *The civic culture* de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963); en ella, desde la una pre-fijada forma liberal de entender la política, se pre-fijan asimismo tres tipos ideales de cultura política: parroquial, de súbdito y participante. La última es la más “funcional” al orden democrático liberal. A partir de allí, y dentro de las grandes agendas de modernización -desde arriba y desde afuera-, se iniciaron análisis que “evidenciaban” el “atraso” de las sociedades “en cambio” con respecto a la constitución de un orden político “moderno” (Germani, Huntington). Las críticas a este paradigma tienen que ver con lo etnocéntrico, teleológico y normativo de sus supuestos para entender la política y la cultura política. Ver *The civic culture revisited*, Sage, Newbury Park, California, [1980]1989, una compilación de críticas y relecturas que editaron los mismos autores Almond y Verba; una excelente compilación de trabajos sobre cultura política que se alejan explícitamente del paradigma funcionalista se encuentra en la revista *Zona Abierta* No. 77/78, Madrid, 1997; ver también, con sus distancias, las críticas de F. Ramírez a los usos del concepto en la academia ecuatoriana: “Explorando en un agujero negro. Hacia una crítica de las visiones dominantes sobre la cultura política en el Ecuador”, en *ICONOS* No. 9, FLACSO-Ecuador, abril 1999.

---

como una "cuestión empírica, abierta a las hipótesis y a la verificación"<sup>2</sup>.

De esta forma, la primera parte de esta compilación ("Cultura y política: algunos problemas teóricos") tiene dos artículos teóricos de otros dos académicos que han trabajado ya largo tiempo sobre la cultura política. Un artículo de Norbert Lechner que insiste en su tesis, presentada por el autor en diferentes oportunidades<sup>3</sup>, de que "la política ya no es lo que fue". Esta vez presenta, valiéndose de la metáfora del mapa, una propuesta de lectura de la nueva "cartografía simbólica" que da sentido a las formas de pensar y hacer política en América Latina. Lechner sustenta su tesis en una reflexión sobre los "nuevos contextos de la acción política", a saber, la vigencia del mercado como articulador de la "nueva sociabilidad", la crisis del Estado de Bienestar y la caída de los regímenes socialistas, lo que da pie a un "desencanto" con las promesas y capacidades de inteligibilidad de la realidad desde las "familiares" y "habituales" concepciones de la política y la democracia (no estaría por demás preguntarse para quién son "habituales", ya que aquellas también estarían en constante disputa por su definición).

El segundo artículo es una crítica "constructiva" a *The civic culture* del antropólogo Estaban Krotz y tiene que ver con la inclusión de la dimensión utópica en el análisis de la cultura política. Se trata de una crítica en tanto que las dimensiones que Almond y Verba usan para su investigación (cognitiva, evaluativa y afectiva) no dan cuenta de los sentidos compartidos sino solo de la agregación de orientaciones *subjetivas* individuales, con lo que se dice mucho de la "opinión pública" pero poco respecto de las "estructuras de significación" (Geertz) de la política, es decir, de sus dimensiones *intersubjetivas* de dotación de sentido<sup>4</sup>.

---

2 Ver Almond, Gabriel, "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en Del Águila, *et al*, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, [1980]1998.

3 Ver "Presentación", en Lechner, compilador, *Cultura Política y democratización*, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago de Chile, 1987; *Los patios interiores de la democracia*, FCE, Chile, 1990; "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo", en *Nueva Sociedad* No. 130, Caracas, 1994; "La política ya no es lo que fue", en *Nueva Sociedad* No. 144, Caracas, 1996.

En la segunda parte del libro nos encontramos con análisis tan variados -y metodológicamente diversos- en realidades nacionales como la videopolítica y la cultura en Argentina, los mítines, las disputas faccionales y los cambios culturales en Brasil, los procesos electorales y sus imaginarios en México, los fantasmas de la droga y sus redes de "cartelización" de la política (cártel de Medellín) en Colombia y los desencantos generacionales de la política post-revolucionaria en Cuba. Además, en la tercera parte, el libro deja espacio para pensar la cultura política no necesariamente referida a contextos nacionales, sino a enfoques transversales ligados a temas como género ("Cultura política en cuerpo de mujer") y minorías ("Ciudadanía cultural y minorías latinas en Estados Unidos").

En este panorama, un hilo que ata a los artículos, y que va más allá de la consonancia sobre tema de la relación cultura-política, es el que señala un creciente interés por comprender los fenómenos políticos ya no desde la "enclaustrada" perspectiva politológica liberal, obsesionada con "llegar a la meta" de una hueca "democracia", con terminar con la "transición" y empezar la "consolidación", con mantener los márgenes políticos bajo razonables formas de "governabilidad", sino desde los contenidos propios de "nuestra versión de la modernidad"<sup>5</sup>. Dando la espalda a la miope espera del vagón de la historia que nos equipare al mundo moderno, los artículos de *Culturas políticas a fin de siglo* son un esfuerzo por acercarnos a la comprensión con contenidos propios -no negativizados- de los fenómenos políticos en Latinoamérica.

El "hilo" que más interesantemente ata a los artículos, uno marcadamente más débil que el anterior, es aquel del desarrollo de metodologías de análisis. En esta reseña enfatizaré en él, para concluir en que en sus puntas el hilo tiene aún mucha madeja que (des)enhebrar.

Uno de los artículos ("Cambios y continuidades en la cultura política de los brasileños", nóte-

---

4 Ver Geert, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, [1973] 1997.

5 Tomo esta idea de Carlos de Torre. Ver *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*, Caap, Quito, 1996.



---

se el singular), que es una muestra del vigor del paradigma funcionalista, reproduce el esquema de los tipos ideales, en el que -como se apuntó- se establece un paradigma “democrático” al cual se apegan o no “los brasileños”, y que utiliza la encuesta como abordaje de las “orientaciones” respecto a los objetos simbólicos del sistema político. Digamos que es el más cuantitativo y politológico de los abordajes sobre cultura política: sus resultados analíticos no pueden ser otros que los de porcentajes, índices o correlaciones sobre apoyo a la democracia, preferencias agregadas de tipos de gobierno, rechazo a ciertas instituciones, desconocimiento de las leyes, etc. Como también ya se apuntó, el límite de esta aproximación tiene que ver con producir poca interpretación sobre las “estructuras de significación” y mucha sobre las preferencias agregadas, que no es lo mismo ni es igual.

Otros artículos son incitantemente más cualitativos. Por ejemplo, Rosalía Winocur, la compiladora, y Norma Ubaldi escriben un reporte de investigación sobre los miedos y las paradojas de las elecciones presidenciales de 1994 en México, miedos que tienen que ver con el largamente anunciado fin del priismo y con “qué pasará el día después”, y paradojas que muestran que pese a que hay un desgaste y deslegitimación del PRI, se prefiere “lo malo conocido”, pues brinda “seguridad ontológica” (Giddens) en los marcos de inteligibilidad de la política mexicana<sup>6</sup>. Este análisis sociológico retoma la entrevista semiabierta como estrategia metodológica y no desestima el uso del ensayo interpretativo para dar cuenta del “universo simbólico” de la política (eso sí, con base en la previa producción/construcción de datos).

De igual forma, los artículos dedicados a Cuba (“Cuba, el desencanto político de una generación”) a Colombia (“El cártel de Medellín y sus fantasmas. La coca como cártel, como frontera y otras imaginarias más”), y el segundo dedicado a Brasil (“Compromisos públicos y realineamientos sociales: el significado de los mítines en las disputas faccionales”) se basan en análisis de percepciones,

representaciones e imaginarios. El acceso metodológico combina la descripción de los procesos políticos con la interpretación de los “regímenes de representación” (Hall) que se construyen en torno a ellos<sup>7</sup>. En el primer caso, la autora, Lilita Martínez, más allá de su recuento de la historia política cubana, relata tanto su experiencia etnográfica (observación participante) con jóvenes cubanos -para quienes el imaginario político no sería el mismo que el de sus padres que sí vivieron la Revolución del 59-, como el resultado de las entrevistas y las historias de vida realizadas a diferentes personas (artistas, intelectuales, obreros, campesinos, etc.), y describe “densamente” -usa expresamente las categorías geertzianas- los marcos simbólicos dentro de los cuales los individuos experimentan y dan sentido a su vida sociopolítica. Así, mediante un análisis de las experiencias de socialización (primaria, en unos casos, y secundaria en otros), que son pretendidamente verticales desde el Estado cubano, la autora da cuenta de los procesos de resignificación de la política cubana en la cultura política de los individuos nacidos luego del 59, que sería, así, marcadamente más “desangelada” y “cínica”... en una palabra, “desencantada”.

En el segundo caso, Armando Silva reconstruye los mitos, los estereotipos y los prejuicios que se imponen como categorías de comprensión de la política en Colombia. Todos ellos situados en torno a la figura demoníaca del mal encarnada en el capo de la droga Pablo Escobar. Su análisis, si se quiere, es una genealogía -no se menciona a Foucault- de los discursos de poder (no en abstracto, más bien muy terrenal e impulsado por la agenda de neocolonialismo de los Estados Unidos) desde donde se *define* los sentidos del “bien” y del “mal” en torno al problema de la política en Colombia, que bajo este velo, es vista como la guerra del demonio (la droga) contra el ángel de paz (en camuflaje gringo). Un análisis que metodológicamente utiliza la reconstrucción de los sentidos litúrgico-políticos fijados en la prensa respecto a la captura y muerte de Pablo Escobar, a las reacciones que

---

<sup>6</sup> Ver Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, 1995.

---

<sup>7</sup> Hall, Stuart, editor, *Representation. Cultural Representations and Signifying Practices*, Sage, Londres, 1997, esp. capítulo 1 y 4.

---

ese hecho generó en los “formadores de opinión” y en los discursos oficiales, todo ello no solo con la intención de reconstruir los (perversos) imaginarios denotados sobre los cárteles de droga, o la figura de Escobar, sino ante todo, sobre los (maniqueos) imaginarios connotados sobre la supuestamente nula y angelical participación de los consumidores y cárteles estadounidenses y la intervención política de Washington. El análisis de Silva da luz sobre los procesos de naturalización y definición de “lo real” que desde las estrategias de poder intervienen en el siempre abierto campo de lucha de la significación.

Por último, Palmeira y de Heredia se valen de sus observaciones participantes en los mítines preelectorales en dos estados federados del Brasil, Pernambuco y Río Grande do Sul, para analizar los “tiempos de la política” como una ruptura de la cotidianidad. Su trabajo es especialmente rico en datos etnográficos desde los cuales reconstruyen los imaginarios políticos en Brasil. Los “delirios”, “esquizofrenias” y puestas en escena del “político” y su “séquito” de (casi) circo, dan cuenta de cómo se experimenta “la política” desde los ciudadanos y no desde la “bastante excepcional postura existencial de la reflexión teórica”<sup>8</sup>.

No muy lejos de estas metodologías cualitativas, el trabajo de Alicia Martínez sobre cultura política y género privilegia el análisis de los repertorios de sentimientos, ideas, creencias y valoraciones que se activan en las prácticas políticas (“comportamiento político”) de los movimientos feministas en México. El trabajo consiste, metodológicamente, en el análisis de los discursos de activistas políticas en varios encuentros feministas o sobre feminismo, y desde el cual se exploran los objetos simbólicos en disputa (miedos y deseos sobre la política, la diferencia de género, las “otras” mujeres, etc.), las acciones y reacciones desde el posicionamiento feminista hacia la política (“la sensibilidad política de las mujeres políticas”) y las conflictivas rutinas de resistencia e identificación política. Esta estrategia permite a la autora, finalmente, reconstruir las subjetividades

---

8 La frase es de Fernando Bustamante. Ver “La cultura política y ciudadana en el Ecuador”, en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, CORDES, Quito, 1997.

y explicar -aún exploratoriamente- los comportamientos políticos de las mujeres.

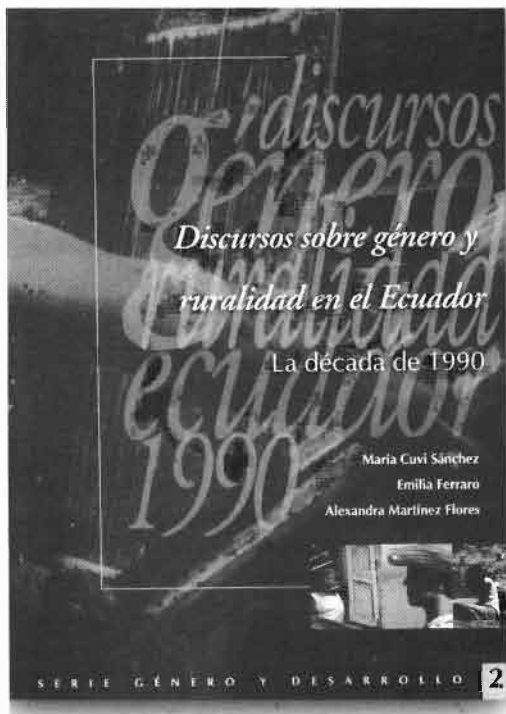
Por último, los análisis sobre minorías latinas y ciudadanía cultural en Estados Unidos de Renato Rosaldo, y sobre videopolítica en Argentina de Luis Alberto Quevedo, se sustentan en entrevistas y observación participante. Las preocupaciones conceptuales -que por razones de espacio solo enuncio- son, en el primer caso, la de la ciudadanía cultural desde las minorías latinas en una sociedad que se debate constantemente en términos de inclusión/exclusión en (y resignificación de) la comunidad imaginada, y en el segundo caso, el de la comunicación televisiva como nuevo campo político de dotación de sentido de la vida social.

Como se ve, el libro lleva y trae un hilo temático vigoroso y fértil en términos de posibilidad de análisis, junto a un hilo metodológico que provechosamente no es unívoco, lo que hace, sin embargo, que se extrañen trabajos comparativos entre distintas realidades nacionales. Esto seguramente se debe a que la cultura política se ha convertido solo hasta hace poco en una preocupación de la academia latinoamericana<sup>9</sup> -cada vez más preocupada por formar más investigadores de lo social y menos intelectuales orgánicos-, lo que a su vez (nos) demanda que se comiencen a producir trabajos investigativos sobre este tema en Ecuador.

Edison Hurtado.

---

9 La excepción es México donde sí hay una larga tradición de investigación en este tema, debido a que este país fue uno de los cinco (junto a Estados Unidos, Italia, Gran Bretaña y Alemania) que fueron tomados en cuenta en la investigación de *The civic culture*.



María Cuvi, Emilia Ferraro,  
Alexandra Martínez  
**Discursos sobre género  
y ruralidad en el Ecuador,  
la década de 1990.**

CONAMU, Quito, 2000, 142 páginas

Quiero felicitar a las autoras por abrir el debate de género en las ciencias sociales, al menos entre los investigadores sobre el medio rural y sobre todo entre quienes impulsan desde la práctica los proyectos de desarrollo rural.

Si bien el libro presenta una gama de entradas al problema de género, hay un denominador común que articula los diversos ensayos: el tema de la ruralidad y dentro de este el desarrollo rural. Mi análisis se regirá por esta entrada antes que por la particularidad de los sugerentes textos presentados por las autoras.

Un primer aspecto que se desprende de la lectura es que todavía no existe una “teoría de género que haya surgido de una seria reflexión sobre nuestra ruralidad”. Como muy bien apuntan las autoras, las teorías de género vienen de los países del norte, se concentran en el sector urbano, res-

ponden a problemáticas generales y descuidan las especificidades del mundo rural. El desafío entonces es la construcción de esta teoría que permita no solo explicar y conocer en profundidad la problemática de género sino también elaborar propuestas alternativas y viables al quéhacer del género que, de acuerdo al análisis sobre la década de los 90, ha sido bastante pobre en el país. En esta construcción, la crítica es un elemento importante, pero más importante aún es la propuesta que, dado el enfoque del libro, no logra desarrollarse.

El libro se concentra en el análisis de los discursos de género en el desarrollo rural, dado que este ha sido el espacio en que más se ha actuado durante la última década desde una perspectiva de género. Mal que bien y aceptando gran parte de las críticas de las autoras a las falencias metodológicas, conceptuales y prácticas del desarrollo rural, impulsado tanto desde el Estado como desde las ONG, este espacio, sin duda, ha permitido al menos la “visibilización” de la problemática de género en el medio rural. Ahora contamos con experiencias, cifras, proyectos, planes y, lo más importante, organizaciones de mujeres que simplemente no existían en décadas anteriores. Otro asunto diferente es que el “empirismo de género” no haya conducido a una reflexión constructiva sobre las experiencias de género en el medio rural de modo que se disponga de un bagaje teórico substancial que permita iluminar la praxis de las políticas públicas y privadas.

Uno de los dilemas con que se enfrentan quienes trabajan en desarrollo rural es la pobreza materializada en la presencia mayoritaria de una población con bajos niveles de vida. Por otro lado, la problemática de género ha ido ganando terreno en las propuestas de desarrollo rural hasta el punto de que es parte de las agendas de casi todas las instituciones en la última década. En casi todos los artículos del libro hay un planteamiento de enfrentamiento entre pobreza y género. La pobreza, según las autoras, estaría oscureciendo el problema de género o quitándole su potencialidad política. Sin embargo, la pregunta pertinente es: ¿cuál es el orden de prioridades para la población pobre (y para las mismas mujeres) y para las acciones de desarrollo? Pienso que la solución de la pobreza permitiría crear un espacio para una me-



---

mejor comprensión de la problemática de género y la búsqueda de soluciones adecuadas, pero no a la inversa. De allí que no se puede satanizar a los genuinos esfuerzos orientados a solucionar la pobreza, salvo aquellos que bajo el modelo neoliberal solo implican un *trickle down* distractivo, mientras se consolida el modelo supuestamente benéfico de mercado. Si los pobres rurales son la mayoría, y si dentro de los pobres las mujeres asumen nuevos roles estratégicos y son la nueva mayoría silenciosa en el medio rural, es lógico pensar que las acciones tengan esta prioridad. Pero no son las únicas. De hecho, hay una gama nueva de problemas que han surgido en el medio rural, muchos de los cuáles recién empiezan a ser discutidos.

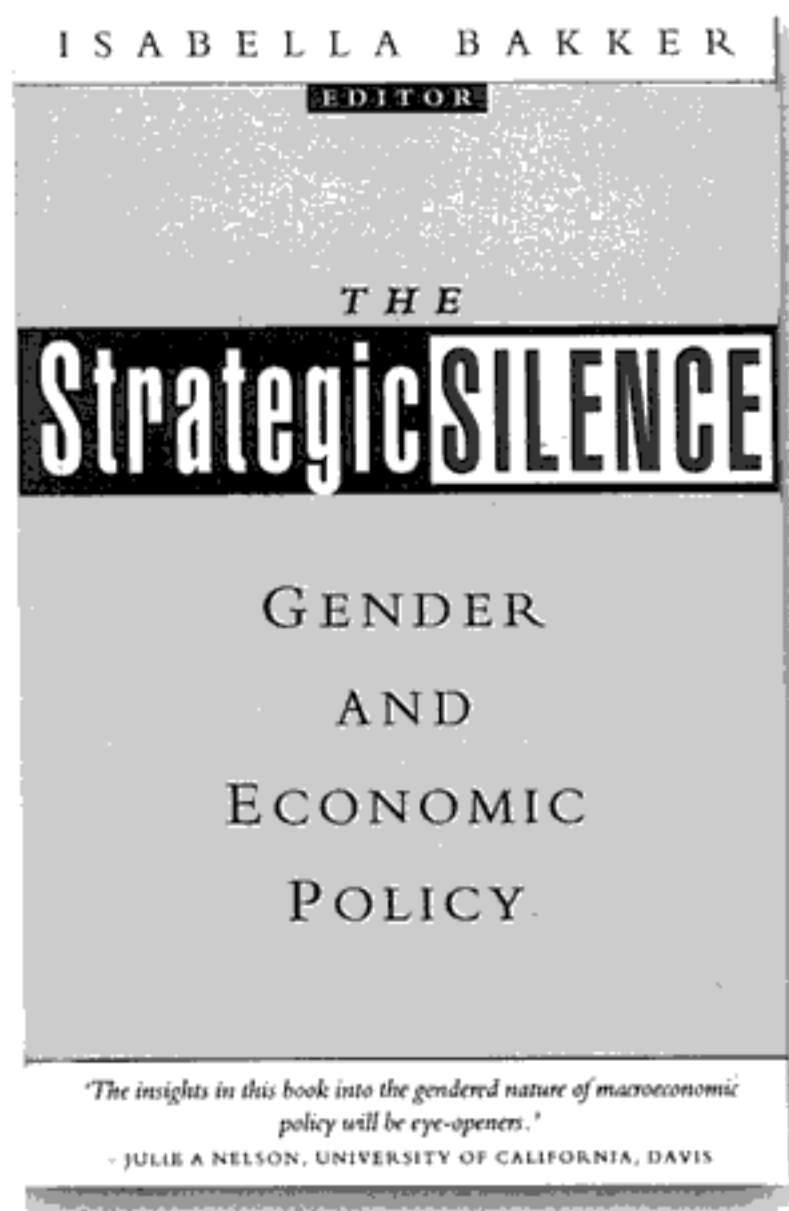
El discurso de género en el medio rural no puede entramparse en las redes del discurso post-modernista, por más sugerente -en apariencia- que éste se presente: énfasis en lo subjetivo, crítica de las metanarrativas, la alteridad y diferencia, etc. Su potencialidad política para cuestionar las redes del poder puede desvanecerse en problemáticas que pertenecen a países avanzados -y cuestionadas incluso allí-, pero que conducen a una pérdida del horizonte de lucha contra un sistema económico que acarrea miseria para hombres y mujeres.

De allí la importancia de reflexionar sobre los impactos que el modelo económico está generando entre la población rural. Si nos atenemos a la población rural pobre, hay una cantidad de problemas de género que no ha sido aún abordadas

puesto que las ONG y el mismo Estado han estado sometidos a la camisa de fuerza -del financiamiento- que prácticamente los obliga a mirar a las mujeres rurales únicamente como productoras agropecuarias o como máximo como conservadoras de los recursos naturales. Temas como la migración campo-ciudad, la desestructuración de las comunidades indígenas, la formación de mercados de trabajo precarios y flexibles, las iniciativas femeninas en las actividades de comercio, artesanía y servicios, etc., empiezan a ser investigados y sería provechoso hacerlo desde una perspectiva creadora de género. Estos son los nuevos elementos que arrojarán luces para construir, sobre la heterogeneidad del mundo rural, propuestas más adecuadas para la solución de los problemas de los sectores sociales más necesitados.

Finalmente, todavía queda pendiente el reto de mirar el problema de género en el medio rural con otros ojos. Sería muy importante recoger el reto que plantean las autoras sobre la necesidad de investigar también a otras mujeres y no sólo a las indígenas. Pero yo diría que es necesario todavía investigar más a fondo el mundo de las mujeres indígenas desde la perspectiva de la desestructuración de las comunidades, un terreno fértil porque permite avanzar en la matriz simbólica, cultural y de poder, reclamada por las autoras como las falencias de los estudios de género en el país.

Luciano Martínez



Isabella Bakker, editora,  
**The Strategic Silence.**  
**Gender and Economy Policy**  
(El Silencio estratégico.  
Género y política económica),  
Zed Books and The North-South  
Institute, Ottawa, 1994, 170 páginas.

Este texto tiene como propósito analizar el impacto de las políticas macroeconómicas sobre las mujeres. En él se recopilan doce artículos que fueron desarrollados por varias teóricas feministas en el seminario sobre "Género y Políticas Económicas", organizado por el Instituto Norte-Sur (*The North-South Institute*) y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (*The Centre for Women's development Studies*) en Nueva Delhi en junio de 1992. El libro está estructurado en dos partes: la primera presenta visiones de conjunto sobre la problemática abordada, mientras la segunda brinda análisis de casos.

Dentro del discurso tradicional del ajuste estructural y las políticas de reestructuración macroeconómica, la importancia de estos análisis

esta en que nos permiten develar las relaciones de poder que se encuentran encubiertas por la neutralidad con la que se presenta este discurso. Es decir, las relaciones sociales de género, al igual que otras, se encuentran abstraídas en premisas tales como: "reducción del déficit", "competitividad", "eficiencia", "mercado", las mismas que son formuladas desde una óptica aparentemente neutral con bajo el supuesto de sujetos ahistóricos y asexuados.

Frente a esta ceguera de la política económica con respecto a los análisis de las relaciones de género, el libro es pertinente precisamente porque permite, por ejemplo, entender de mejor manera la estructura del mercado, el empleo y la división sexual del trabajo, en el contexto un modelo macroeconómico que no toma en cuenta el "trabajo-no-remunerado" de las mujeres —especialmente el que se ubica en el espacio doméstico—, y su consecuente contribución al desarrollo humano y económico.

Otro aspecto que se coloca claramente en los diferentes artículos, es la importancia de considerar al mercado como un objeto privilegiado para el análisis de las relaciones de género: sus reglas de juego y la colocación de los bienes y servicios se basan en las relaciones sociales e instituciones actuales, las mismas que refuerzan las relaciones de asimetría y subordinación entre las partes del intercambio, acentuando la construida división del trabajo por género. Particularmente, el artículo de Diane Elson, *Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform*, examina la manera en la que las instituciones sociales y las relaciones monetarias llegan a ser el soporte de las relaciones de género a nivel de la micro, meso y macro economía, especialmente en la operación de los mercados, firmas y agencias del sector público: las conexiones se realizan vía género a través de normas sociales y redes que hacen que funcionen y operen estas relaciones de poder. Los sesgos masculinos se presentan con mayor énfasis en el nivel de la macroeconomía, la cual acentúa la importancia del valor monetario e ignora el valor humano de la economía reproductiva (por ejemplo, la salud, la educación), por lo que la autora apuesta a un desarrollo humano que especifique lo masculino y lo femenino y supere

---

este sesgo masculino en los programas de reformas de políticas económicas.

A los aportes de Elson al análisis de las políticas económicas, se suman —a lo largo del texto— reflexiones sobre las condiciones de ingreso de las mujeres al mercado laboral dentro del contexto de la concepción neoclásica (que opera en función de la competitividad perfecta y abstrae la heterogeneidad de los grupos humanos y de la dimensión de género). Bajo esta visión, las mujeres no ingresan al mercado con el mismo nivel de recursos y en las mismas condiciones de igualdad social, por lo que no pueden competir de manera equitativa en relación a los hombres.

De manera implícita, también, la neutralidad de las políticas económicas, tal como lo afirman Isabella Bakker y Janine Brodie, refleja el punto de vista masculino o falocéntrico al procesar en términos universales nociones como “trabajador”, “empresario”, “agricultor”, “eficiencia”, “competencia”, etc., sin las respectivas diferenciaciones analíticas de género. El sesgo de esta visión radica en la dicotomía sobre la cual la sociedad se organiza: el trabajo remunerado y el no remunerado. Tal como lo señala Diane Elson, la lógica del mercado opera sin el reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que está contribuyendo a la realización de las relaciones formales del mercado.

Para Ingrid Palmer, el trabajo reproductivo no remunerado puede ser visto como un impuesto que las mujeres requieren pagar antes que ellas puedan dedicarse a actividades que les proporcionan ingresos económicos. Pero, paralelamente, como lo afirma Bakker, el mercado se presenta como una alternativa de independencia para quienes se dedican a las tareas de cuidado familiar.

Janine Brodie, en su artículo *Shifting the Boundaries: Gender and the Politics of Restructuring*, demuestra que la desigual ciudadanía económica, frecuentemente moldeada por el Estado como por el mercado, refuerza la participación inequitativa de las mujeres en el mercado, porque sus políticas se centran en los individuos o en los jefes de familias varones. El reto de Brodie es ir más allá del análisis de los efectos en las relaciones de género de las políticas de reestructuración económica, argumentando

que ésta incluye aspectos sociales y políticos que tienen que ver, también, con la esfera pública y privada. “El análisis feminista debe empezar con la premisa que la reestructuración representa una lucha sobre los límites apropiados de lo público y lo privado, la constitución de los sujetos en estas esferas y finalmente la práctica de la lucha política feminista” (pp.19). De hecho, Brodie afirma que la desaparición del Estado de bienestar keynesiano puede ser un momento oportuno para que el movimiento de mujeres afirme un modelo de ciudadanía social y una reproducción social libre del modelo patriarcal.

Una de las facetas de las políticas de ajuste estructural gira en torno de los déficits presupuestarios como la variable preeminente en la política macroeconómica. Lo que sucede es hartamente conocido: a través de políticas neoliberales de presión en los países del OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) y vía esfuerzos del FMI por la estabilización de las políticas en los países del Sur, se trata de contener el gasto en el sector público; los efectos inmediatos sobre el empleo son sentidos en el sector formal mediante la reducción de personal y, por lo tanto, crece el sector informal de empleo. Pero, además, las reducciones del gasto gubernamental en salud y educación han conducido a un mayor deterioro de la calidad de vida de las mujeres y sus familias, especialmente de los países en vías de desarrollo. Las diferentes autoras concuerdan en que el análisis de género sobre las políticas macroeconómicas implica visualizar las consecuencias de éstas políticas y plantear reformas de manera diferenciada para mujeres y hombres, sin dejar de lado la actividad reproductiva, productiva y comunal que realizan las mujeres.

Bajo el tema de las políticas macroeconómicas que analiza este libro, el tema de los impuestos parece, a primera vista, no implicar diferencias de género. Sin embargo, una vez que los impuestos son desagregados en directos (ingresos) e indirectos (consumo) muchos efectos pueden ser discernidos. Por ejemplo, los impuestos indirectos tienen un gran impacto en las mujeres debido a sus roles como administradoras del presupuesto de los hogares, mientras que los ingresos directos recaen más en los hombres por el mayor nivel de



---

ingresos económicos que obtienen. Para Palmer, las mujeres han debido pagar un “impuesto por la labor reproductiva”, lo que significa pagar los gastos previos a su ocupación en la generación de ingresos o en actividades de desembolsos económicos. El trabajo reproductivo de las mujeres en casa es un impuesto, porque su trabajo constituye un recurso de abastecimiento de la actual fuerza laboral de la sociedad. Las políticas de ajuste y reestructuración económica no están ajenas a este impuesto ya que –desde los recortes en el gasto público hasta el pago de la deuda externa– existe una distorsión en la asignación de recursos. Esto se comprende mejor con lo que Caroline Moser denomina como el “triple rol” que deben cumplir las mujeres en el contexto de la eficiencia y la productividad, las cuales se logran al desplazar los costos de la economía remunerada a la impaga mediante, precisamente, el uso del *tiempo impago* de las mujeres. El triple rol es considerado para aprovechar la participación económica de las mujeres como gestoras comunales, productoras y reproductoras, y en esto consiste la “eficiencia”, porque las mujeres son las que brindan mayor trabajo no remunerado en los proyectos o programas de autogestión, por ejemplo.

Una consideración primordial que se recalca en las páginas de este libro es que, para lograr la reestructuración de los servicios del sector público, hay que reducir la carga con la que las mujeres son requeridas a contribuir (impuesto por la labor reproductiva). En este sentido, es necesario echar una mirada a los cambios al interior y exterior de los hogares, para tener un amplio espectro de los efectos a nivel de género de las políticas macroeconómicas. Por otro lado, a lo largo del texto se resalta la importancia de revelar completamente el rol del Estado en la conformación o reducción de la carga reproductiva no remunerada de las mujeres, teniendo en cuenta que las políticas de ajuste estructural influyen en las relaciones de género en diferentes frentes –alterando las relaciones entre las esferas productivas y reproductivas–. En síntesis, como lo señala Diane Elson, en los paquetes de ajuste se invisibiliza los aportes de la economía no remunerada.

Así, estos lineamientos analíticos conducen a afirmar que los paquetes de estabilización y ajuste

estructural ofrecen un buen ejemplo de una serie de iniciativas a nivel micro y macro económicas que fueron formuladas sin tomar en cuenta el enlace de la reestructuración de la económica global y de la economía pública y privada.

Igualmente, el libro coloca en el debate el tema de la feminización de la fuerza laboral como una de las consecuencias de la desregulación de la política económica de varios países. La feminización de la fuerza laboral es un proceso en el cual las mujeres, frecuentemente remuneradas con salarios bajos, tienen trabajos formalmente ocupados por hombres. Esto podría significar un avance, pero esta gran demanda de trabajo femenino, con la alta productividad y cambio tecnológico, desplaza la operación manual a las mujeres y su paga está por debajo de los niveles de subsistencia (salarios menores a los hombres) y con poca o sin ninguna protección laboral. A esto se agrega la evidencia de que las mujeres trabajadoras están representadas en su mayoría en el sector textil, en el cual se intensifica la presión del trabajo y se deterioran las condiciones laborales.

Es bajo estas consideraciones que los artículos que contiene este libro van tomando su lugar y brindando su aporte. Veámoslos de forma separada: Caren Grown, en su artículo *Structural Adjustment, Demographic Change and Populations Policies: Some Preliminary Notes*, contribuye a enlazar una nueva comprensión del crecimiento poblacional y económico a las políticas de reestructuración y ajuste. Ella da una voz de alerta sobre los programas futuros de población, ya que, según argumenta, debido a las presiones financieras, tanto en los países donantes como en los receptores –conjuntamente con los paquetes de las políticas macroeconómicas–, se impondrá un gran cambio en los parámetros que dirigen a las políticas de control de la fertilidad y que, tradicionalmente, son los instrumentos de las políticas de población.

En su artículo titulado *Gender, Productivity and Macro-economic Policies in the Context of Structural Adjustment and Change*, Marjorie Williams ofrece una reinterpretación de dos conceptos claves: “productividad” y “eficiencia”, brindando una visión de género a la discusión de estos conceptos, y planteando una reformulación de la

---

economía que haga visible el trabajo de las mujeres, porque ésta, como señala, ha sido una de las dimensiones escondidas de la productividad y de la reestructuración global de la producción.

En la segunda parte del libro, que tiene por título *Macro-economics, the State and the Household: Lessons from the North and South* (Macroeconomía, el Estado y los hogares: Lecciones del Norte y del Sur), el texto presenta algunas reflexiones desde una perspectiva etnológica y de investigación empírica en base a estudios de caso en Canadá, México, Chile, Irán, Indonesia y Turquía, abordando distintos niveles como la economía, el Estado y el hogar. Los presentaré de forma separada: Martha MacDonald, en su estudio de caso de la industria de pesca en Atlantic-Canadá, muestra como la inclusión del análisis de género en el hogar facilita un claro entendimiento del cambio en las labores de la pesca y en la transformación esa industria. Concluye en que el aumento de la flexibilidad laboral es consistente con el crecimiento del control sobre los/as trabajadores/as: las tareas de la pesca cambian, se empeoran las condiciones para los/as trabajadores/as y se advierte en especial el aumento de la fuerza femenina en las plantas de procesamiento de pescado.

A través de un análisis de tendencias estadísticas, Marjorie Cohen enfatiza en que el vasto desempleo, consecuencia de las políticas de ajuste neoliberales, ha permitido un descenso en los salarios reforzados por un mercado de trabajo sin perspectiva de género y rígido. Este cambio aparece, para las mujeres canadienses, cuando se amplían las formas no estándares de trabajo y se reduce la tasa de participación en la fuerza laboral.

Desde la experiencia del periodo de estabilización y ajuste estructural en Indonesia, Barbara Evers, por su parte, brinda un análisis de los cambios en las demandas de tareas en el sector manufacturero. En el contexto de Turquía, Nilufer Cagatay describe como la feminización del trabajo –mediante la flexibilización laboral– empieza por separar los efectos de las políticas económicas macro e industrializadas, en el empleo femenino.

En su artículo, Antonieta Barrón reflexiona sobre el impacto de la reestructuración y las

políticas macroeconómicas neoliberales en los ingresos salariales de las mujeres rurales de México, especialmente aquellas empleadas en la producción de vegetales. Barrón ubica aspectos contradictorios de la integración de las mujeres en la producción, porque si bien los salarios ayudan al sustento de las mujeres y de sus familias, las condiciones sobre las cuales este sustento tiene lugar, en la casa o en el lugar de trabajo, son crueles. Mientras la internacionalización de la producción agrícola pone la demanda en el aumento de la provisión de trabajo, las estrategias neoliberales del estado mexicano han permitido los recortes en la infraestructura necesaria requerida por las trabajadoras mujeres rurales.

Halef Afshar ubica su investigación en dos países: Chile e Irán. En el caso iraní, la ideología fundamentalista islámica ha impuesto un desempleo continuo para un gran número de mujeres y ha reforzado su segregación del espacio público y privado. En el caso de Chile, Afshar demuestra que la liberalización del mercado ha tenido efectos contradictorios para las mujeres porque mientras los gobiernos demandan un confinamiento de las mujeres a la esfera privada, la política económica puede estar guiada por la ideología religiosa y no simplemente por el criterio racional puramente económico.

Finalmente, Swapna Mukhopadhyay contribuye al debate cuando concibe el medio social como un prejuicio contra las mujeres, y esto se refuerza, como lo afirma, en la carencia de políticas de decisión para desagregar la información según género.

En suma, este libro es una contribución al debate de la globalización y las políticas macroeconómicas en su relación con el género; al mismo tiempo, trata de ubicar una premisa básica para la reflexión de esos fenómenos: en el proceso de implementación de los programas de ajuste estructural, las experiencias de hombres y mujeres del Norte y del Sur son diferentes y merecen un abordaje diferenciado.

Viviana Maldonado P.