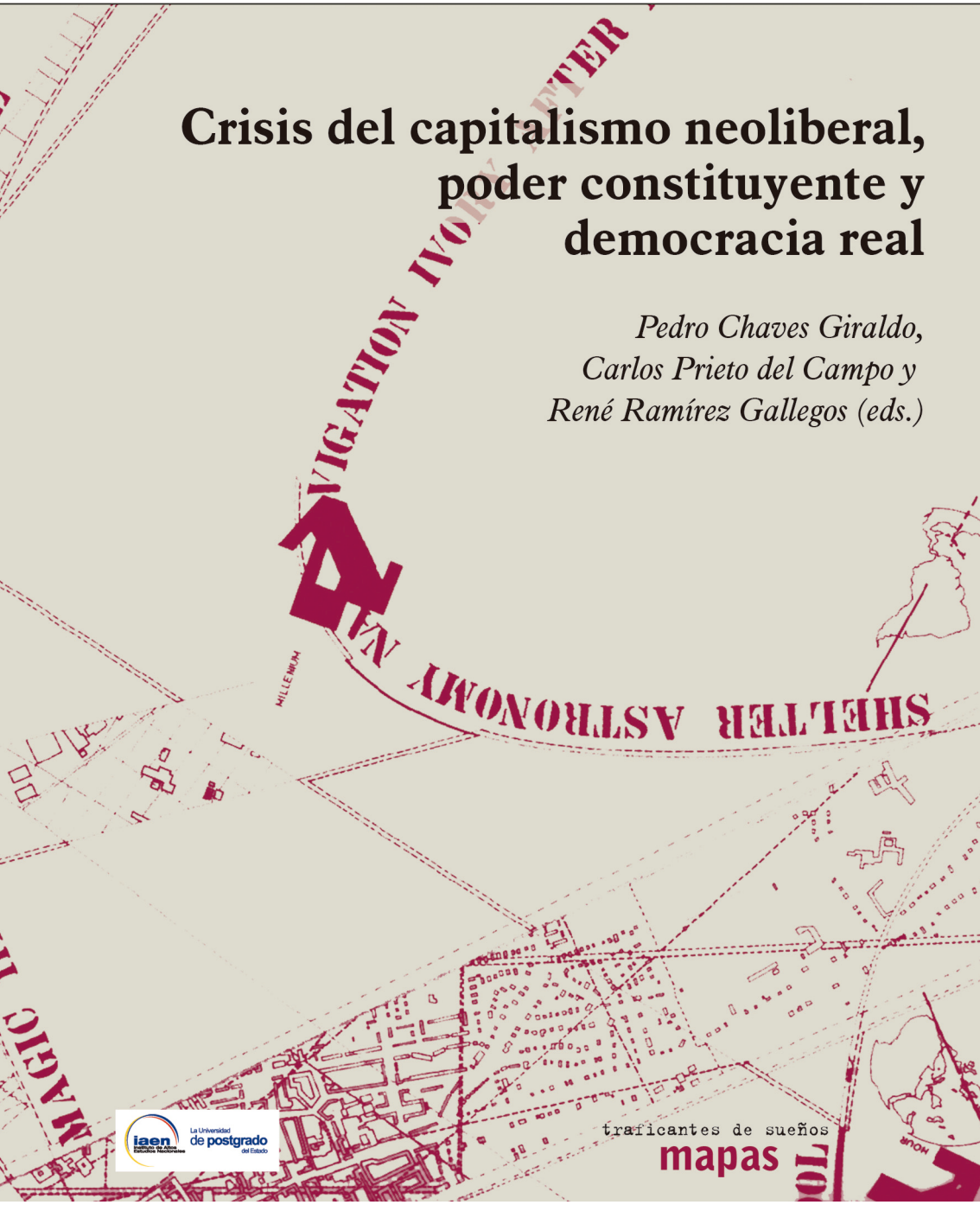
Este libro ha sido editado bajo una licencia abierta que hace posible una serie de derechos y libertades. Uno de ellos es su libre copia y por tanto descarga. El que sea libre no significa, en absoluto, que haya sido producido sin coste alguno. Colabora con nosotras para seguir liberando libros, económicamente o de cualquier otra forma.

¡CONTRIBUYE A LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS! ¡APOYA LA CULTURA LIBRE!

DONACIÓN
CONTACTO

Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real

Pedro Chaves Giraldo,
Carlos Prieto del Campo y
René Ramírez Gallegos (eds.)



iaen La Universidad de postgrado del Estado

traficantes de sueños
mapas

Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real

Pedro Chaves Giraldo,
Carlos Prieto del Campo y
René Ramírez Gallegos (eds.)

traficantes de sueños

Traficantes de Sueños no es una casa editorial, ni siquiera una editorial independiente que contempla la publicación de una colección variable de textos críticos. Es, por el contrario, un proyecto, en el sentido estricto de «apuesta», que se dirige a cartografiar las líneas constituyentes de otras formas de vida. La construcción teórica y práctica de la caja de herramientas que, con palabras propias, puede componer el ciclo de luchas de las próximas décadas.

Sin complacencias con la arcaica sacralidad del libro, sin concesiones con el narcisismo literario, sin lealtad alguna a los usurpadores del saber, TdS adopta sin ambages la libertad de acceso al conocimiento. Queda, por tanto, permitida y abierta la reproducción total o parcial de los textos publicados, en cualquier formato imaginable, salvo por explícita voluntad del autor o de la autora y solo en el caso de las ediciones con ánimo de lucro.

Omnia sunt communia!

mapas 37

Mapas. Cartas para orientarse en la geografía variable de la nueva composición del trabajo, de la movilidad entre fronteras, de las transformaciones urbanas. Mutaciones veloces que exigen la introducción de líneas de fuerza a través de las discusiones de mayor potencia en el horizonte global.

Mapas recoge y traduce algunos ensayos, que con lucidez y una gran fuerza expresiva han sabido reconocer las posibilidades políticas contenidas en el relieve sinuoso y controvertido de los nuevos planos de la existencia.

© 2013, del texto, cada una de las autoras y autores.
© 2013, de la edición, Traficantes de Sueños.

creative commons

Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España
(CC BY-NC-ND 3.0)

Usted es libre de:

* Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

* Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).
* No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
* Sin Obras Derivadas — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Entendiendo que:
* Renuncia — Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor
* Dominio Público — Cuando la obra o alguno de sus elementos se halle en el dominio público según la ley vigente aplicable, esta situación no quedará afectada por la licencia.
* Otros derechos — Los derechos siguientes no quedan afectados por la licencia de ninguna manera:
  - Los derechos derivados de usos legítimosu otras limitaciones reconocidas por ley no se ven afectados por lo anterior.
  - Los derechos morales del autor
  - Derechos que pueden ostentar otras personas sobre la propia obra o su uso, como por ejemplo derechos de imagen o de privacidad.
* Aviso — Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar muy en claro los términos de la licencia de esta obra.

Este libro ha sido financiado por:
la Fundación Europa de los Ciudadanos
y el Instituto de Altos Estudios Nacionales

Con los recursos aportados por la AECID en su programa para el año 2011.

En la elaboración de los materiales también ha participado la Universidad Nómada y Senescyt.

Primera edición: 1000 ejemplares, junio de 2013
Título: Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real
Editores: Pedro Chaves Giraldo, Carlos Prieto del Campo y René Ramírez Gallegos
Traducción: Raúl Sánchez Cedillo (cap. 3, 4, 7 y 13), Jose María Amoroto Salida (cap. 1 y 5) y Sergio Ojeda (cap. 2)
Maquetación y diseño de cubierta: Traficantes de Sueños [taller@traficantes.net]
Edición:
Traficantes de Sueños [www.traficantes.net]
C/ Embajadores 35, local 6. C.P. 28012 Madrid.
Tlf: 915320928. [e-mail:editorial@traficantes.net]
Impresión:
Gráficas Lizarra
Tlf: 915305211
ISBN 13: 978-84-96453-79-1
Depósito legal: M-15748-2013

Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real

Pedro Chaves Giraldo,
Carlos Prieto del Campo y
René Ramírez Gallegos (eds.)

traficantes de sueños
mapas

Índice

Autores 15
Presentación 19
Introducción. Capitalismo, poder constituyente e hipótesis comunistas para la transformación antisistémica.
Carlos Prieto del Campo 23

Primera Parte. La nueva economía política de la explotación en el capitalismo global 59

1. La exclusión social en el contexto de la globalización. *Jan Breman* .. 61
La noción de exclusión 61
La globalización y la promesa de la inclusión 64
Las dinámicas de la exclusión en la Java rural 81
El proceso de informalización en Ahmedabad 91
La falacia del desarrollo paralelo 104
2. La vida sin salario tras la crisis del capitalismo y los nuevos movimientos de los trabajadores. *Michael Denning* 109
Refundar los movimientos de clase obrera en la era del posliberalismo 118
3. Lecciones de la crisis alimentaria mundial de 2008.
Jomo Kwame Sundaram 127
El pico máximo del precio de los alimentos a principios de 2008 127
Problemas a largo plazo 128
Liberalización comercial 132
Otras tendencias a largo plazo 136
Acontecimientos recientes 138

Segunda parte. Política económica para la transformación social _ 147

4. La lucha para derrotar al neoliberalismo global. La centralidad de las políticas sobre los mercados financieros en Ecuador y en otros lugares. *Robert Pollin* 149
El neoliberalismo produce cada vez más desigualdad, pobreza e inestabilidad financiera 150
El problema de Marx 153
El problema de Keynes 155
El problema de Polanyi 156

Las crisis financieras son el capitalismo desregulado de siempre . . 160
Microfinanzas, macrofinanzas y desarrollo igualitario 162
Crédito subvencionado y crecimiento económico en Ecuador 171
Referencias bibliográficas 174
5. Redefinir el desarrollo y la calidad de vida. Nuevas estrategias económicas en Ecuador. *Jayati Ghosh* 175
Antecedentes 176
La nueva Constitución y el «buen vivir 178
El Plan y los logros macroeconómicos 183
La renegociación de los términos del compromiso externo: petróleo y deuda pública 184
Finanzas públicas 186
Otras medidas 189
La economía y la naturaleza 192
Políticas de transformación económica 193
6. Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir. *René Ramírez Gallegos* 197
Diagnósticos inadecuados para orientar las transformaciones en el campo 199
El sistema de educación superior como bien público 203
Los ocho pilares de la tercera ola de transformación en el Ecuador . . 208
A manera de conclusión: hacia una transformación del sistema universitario para constitucionalizar la sociedad ecuatoriana 234
7. El empobrecimiento de la medida, el análisis y las políticas de la pobreza. *Jomo Kwame Sundaram y Anis Chowdhurry* 237
El desafío de la pobreza 240
«Pobre pobreza» 243
Referencias bibliográficas 249

Tercera Parte. Estado, democracia y política: entre la globalización y la crisis sistémica del capitalismo histórico 253

8. ¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos? *Joan Subirats* . . 255
Internet y democracia ¿qué efectos tiene la generalización de Internet en ese escenario? 263
¿Otra política? Movimientos sociales, Internet y política 272
¿Democracia directa? Democracia y participación ciudadana 279
¿Conclusiones? 284
Referencias bibliográficas 286

9. Neoconservadurismo, neoliberalismo y protesta social. Un nuevo ciclo de protestas. *Pedro Chaves Giraldo* 287
Cuatro propuestas de interpretación 290
Del terrorismo global a los problemas económicos y sociales 296
Las consecuencias políticas de la globalización: el giro neoautoritario 300
¿Una tormenta perfecta para la contestación social? ¿En qué dirección? 307
Un movimiento inesperado: el 15M 316
La estructura de oportunidades políticas y el 15M 317
La relevancia del factor generacional 320
Las propuestas del movimiento 321
La ubicación del movimiento en el eje izquierda-derecha 323
Una valoración politológica del 15M 325
Una comparación con Mayo del '68 327
El devenir del movimiento 328
Agradecimientos 331
Referencias bibliográficas 331

Cuarta parte. Plurinacionalidad, gobernanza y políticas públicas . . 333

10. Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador. *John Antón Sánchez* 335
El Estado monocultural: la exclusión del otro y su crisis 339
Multiculturalismo y plurinacionalidad: Contexto teórico de la propuesta afrodescendiente 344
El Estado plurinacional e intercultural: una visión desde la afrodescendencia 348
Logros de los afroecuatorianos en la Asamblea Constituyente y pasos a seguir para instaurar el Estado plurinacional 359
Conclusiones 365
Referencias bibliográficas 367
11. Cuatro lecciones de la Comisión Bouchard-Taylor. Acomodos razonables, pluralismo integrador, laicidad abierta y participación ciudadana en Quebec. *María Isabel Wences Simón* . . . 371
Quebec y la Comisión Bouchard-Taylor 372
Primera lección. Acomodos razonables y ajustes concertados: prácticas de armonización intercultural 378
Segunda lección. La implicación de la participación ciudadana en la gestión de la diversidad cultural 384

Tercera lección. El pluralismo integrador como modelo de gestión democrática de la diversidad cultural 388
Reflexión final 407
Referencias bibliográficas 408
12. Gobernanza y gobernanza local: algunas preguntas clave. *Antonio Natera* 413
¿En qué consiste ese nuevo estilo de gobernar llamado «gobernanza»? 413
¿Por qué aparece la gobernanza como tema «estrella» de análisis en las ciencias sociales? 415
¿Qué requisitos son necesarios para la emergencia de formas de gobernanza? 418
¿En qué ámbitos se ha aplicado la perspectiva de gobernanza? 421
¿A qué nos referimos cuando hablamos específicamente de «gobernanza local»? 423
¿Qué tipo de prácticas participativas se están introduciendo en línea con la gobernanza local? 424
¿Qué características presenta una red de gobernanza local? 426
¿Qué tipos de relaciones de cooperación pueden conformar redes de gobernanza local? 429
¿Qué estrategias pueden desarrollar las autoridades públicas para la gestión de redes de gobernanza local? 432
¿Fracaso de la gobernanza local? 434
13. Buena gobernanza y desarrollo. *Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury* 441
Gobernanza y crecimiento: cuestiones de medida conceptual y metodológica 443
¿Es necesaria la buena gobernanza para el desarrollo? 447
Implicaciones y prioridades de la reforma 450
Referencias bibliográficas 454

Autores

Antón Sánchez, John, es profesor investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, especialista en Estado plurinacional y derechos afrodescendientes. Entre sus publicaciones se encuentra *Afroecuatorianos y afroamericanos: dos lecturas para una aproximación a su identidad, historia y lucha por los derechos ciudadanos* (2007).

Breman, Jan, es profesor emérito en la Universidad de Ámsterdam, especialista en sociología del desarrollo. Entre sus publicaciones se encuentran *Good Times and Bad Times in Rural Java: A Study of Socio-Economic Dynamics towards the End of the Twentieth Century* (coeditado con G. Wiradi, 2002), y *The Making and Unmaking of an Industrial Working Class: Sliding Down the Labour Hierarchy in Ahmedabad, India* (2004).

Chaves Giraldo, Pedro, profesor asociado de Ciencia Política en la Universidad Carlos III de Madrid. Ex director de la Fundación por la Europa de los Ciudadanos. Investigador principal en el proyecto de elaboración del Plan Estratégico sobre Agenda 21 y participación del Consell de Mallorca (2008-2011); y coinvestigador en el Plan Director de Participación del Ayuntamiento de Getafe (2006-2011). Investigador en el *Grupo de Investigación sobre Cultura de la Legalidad* (2008-2012) y en la actualidad en el Grupo *sobre gestión de la crisis en municipios: perspectivas europeas comparadas*. Miembro del Comité Ejecutivo de Transparency International España. Autor de numerosos artículos sobre temas relacionados con democracia, participación y ciudadanía. Es docente en diferentes masters y estudios de postgrado.

Chowdhury, Anis, es profesor de economía y finanzas en la Universidad de Sydney Occidental, especialista en economía del desarrollo. Entre sus publicaciones se encuentran *Handbook on the South Asian Economies* (con W. Mahmud, 2008) y *Handbook on the Northeast and Southeast Asian Economies* (con I. Islam, 2007).

Denning, Michael, es profesor de estudios americanos en la Universidad de Yale, especialista en el campo de los estudios culturales. Entre sus publicaciones se encuentran *Mechanic Accents: Dime Novels and Working Class Culture in America* (1987) y *The Cultural Front: The Laboring of American Culture in the Twentieth Century* (1997).

Ghosh, Jayati, es profesora de economía en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Nehru de Nueva Delhi, especialista en temas de género y desarrollo. Entre sus publicaciones se encuentra *The Market That Failed: Neoliberal Economic Reforms in India* (con C. P. Chandrasekhar, 2002). En 2011 recibió, junto al profesor Eve Landau, el Premio a la Investigación por el Trabajo Digno de la Organización Internacional del Trabajo, .

Kwame Sundaram, Jomo, es director general adjunto del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), especialista en la economía política del desarrollo. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies* (con A. Chowdhury, 2011) e *Is Good Governance Good For Development?* (con A. Chowdhury, 2012).

Natera, Antonio, es profesor de ciencia política y de la administración en la Universidad Carlos III de Madrid, especialista en liderazgo político y gobernanza democrática. Entre sus publicaciones se encuentran *Percepciones y estilos de liderazgo local en la España democrática* (2003) y *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública* (coeditado con F. J. Vanaclocha, 2005).

Pollin, Robert, es profesor de economía en la Universidad de Massachusetts-Amherst, especialista en macroeconomía y finanzas. Entre sus publicaciones se encuentran *Contours of Descent: US Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity* (2005) y *Back to Full Employment* (2012).

Prieto del Campo, Carlos, es rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Militante de los movimientos sociales europeos, editor de la edición en castellano de la *New Left Review* y director de la colección *Cuestiones de antagonismo* entre 2000 y 2011. Licenciado en Derecho por la UNED, Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid.

Ramírez Gallegos, René, es Secretario Nacional de Ciencia y Tecnología del Ecuador, especialista en economía del bienestar. Entre sus publicaciones se encuentran *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (editor, 2011) y *La vida (buena) como riqueza de los pueblos* (2012).

Subirats, Joan, es profesor de ciencia política de la Universidad Autónoma de Barcelona, especialista en gobernanza, gestión pública y análisis de políticas públicas. Entre sus publicaciones se encuentran *Elementos de nueva política* (editor, 2003) y *Un paso más hacia la inclusión social. Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social* (editor, 2004).

Wences Simon, María Isabel, es profesora de ciencia política y de la administración de la Universidad Carlos III de Madrid, especialista en teoría política y sociedad civil. Entre sus publicaciones se encuentran *Lecturas de la sociedad civil. Aproximaciones a un mapa teórico contemporáneo* (con J. M. Sauca, 2007) y *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (con Manuel Villoria, 2010).

Presentación

Estos textos proceden del seminario «Forma Estado, plurinacionalidad y transiciones constituyentes», celebrado en Quito entre los días 9 y 12 de enero de 2011 y organizado por la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, la Fundación por la Europa de los Ciudadanos y la Universidad Nómada. La propuesta temática para esta conferencia internacional se configuró alrededor de cuatro ejes principales que, de uno u otro modo, se cruzan en el conjunto de estos textos.

1. En primer lugar, se trataba de reflexionar sobre las nuevas modalidades de la explotación capitalista presentes en el capitalismo global, producto de la nuevas tendencias socioeconómicas propiciadas por el neoliberalismo y por su paquete de medidas desreguladoras y privatizadoras. Y también de cómo estas afectaban a los sectores más desfavorecidos de las sociedades, tanto de los países desarrollados como del Sur global. Correlativamente también se deseaba pensar acerca de cómo el análisis de estas nuevas formas de explotación podía ligarse a la organización de nuevas formas de respuesta y organización política.

2. En segundo lugar, el seminario deseaba analizar cómo pueden comportarse los Estados que abandonan el modelo del Consenso de Washington e intentan emprender otra senda de desarrollo. ¿Cuáles son las políticas y los modos de comportamiento que estan implementando o pueden implementar los gobiernos que consideran con recelo o con

manifiesta hostilidad la imposición de ese nuevo diseño global de las elites atlánticas sobre el conjunto del planeta y de modo más específico sobre los Estados más débiles, más dependientes del apoyo o del reconocimiento internacionales, o más frágiles en términos institucionales? ¿Cuáles pueden ser las políticas y las actitudes realistas para acometer tal tarea? ¿Cuál es la constelación de las políticas públicas factibles una vez que los Estados optan por su superación e implementan los primeros paquetes de medidas transformadoras?

3. En tercer lugar, se trataba de analizar la reconfiguración organizacional y territorial del Estado a la hora de acometer el desafío que suponía romper con el poderoso consenso neoliberal, que la hegemonía europeo-estadounidense había impuesto tan rudamente, en torno a la gestión pública y a la capacidad de incidencia del Estado en la regulación de la economía y en la satisfacción de las necesidades sociales. El seminario pretendía pensar este complejo de cuestiones para contribuir al diseño de nuevos paquetes de políticas públicas que tuvieran en cuenta esos nuevos modelos de Estado, entendiendo que este constituía una herramienta esencial para idear y aplicar los nuevos formatos de regulación. La implementación de estas políticas debía analizarse desde el punto de vista privilegiado de la Administración pública que las ejecuta y del modelo de Estado que las hace posible.

4. Finalmente, el seminario pretendía estudiar el Estado constitucional de derechos ecuatoriano desde la perspectiva de las políticas públicas, entendiendo que ha producido un principio de innovación en el campo del derecho y la teoría constitucionales a partir de la promulgación de la Constitución de Montecristi de 2008. La aprobación de una nueva Constitución en Ecuador abrió el camino a un intenso ciclo de innovación política, que está transformando las estructuras sociales, económicas, productivas y públicas del país. Y esto con una profundidad que únicamente ha sido posible por las altas cotas de legitimidad y por el entusiasmo y el dinamismo inyectado en la sociedad ecuatoriana por el proceso constituyente.

Estos cuatro ejes se encuentran atravesados por el vector primordial de la crisis sistémica del capitalismo desencadenada en 2007-2008 y que ha afectado de modo diferencial al Norte y al Sur globales. La conferencia internacional celebrada en Quito en enero 2012 pretendía también relacionar las políticas públicas implementadas tras la ruptura con el Consenso de Washington por parte de los gobiernos más inteligentes

del Sur global con los comportamientos de los diversos países durante la crisis. Se trataba de analizar por qué los países en vías de desarrollo han capeado con un menor impacto los momentos más duros de la crisis durante 2009 y 2010, como demuestra fehacientemente el caso de Ecuador. Tras esa mitigación del impacto, la recuperación está siendo de nuevo mucho más robusta y equilibrada gracias a la intervención original de sus Estados mediante políticas económicas y sociales inéditas, alejadas del consenso neoliberal. Todo ello refleja evidentemente una nueva constelación de fuerzas en muchas de esas sociedades y en el seno de esos Estados producto de las luchas políticas y de las movilizaciones sociales de los últimos veinte años.

El seminario abordó además estos problemas con participantes provenientes de Ecuador, Brasil, India, Estados Unidos, Malasia, Holanda y España, cuyas trayectorias profesionales, académicas e intelectuales los ligaban a la universidad, a la planificación y gestión de la política económica, a altas responsabilidades de gobierno, al activismo en organizaciones políticas y movimientos sociales o a diversas combinaciones de estas actividades. Esta diversidad se encuentra plasmada en los textos y dota a este libro de una polivalencia realmente útil para comprender la interrelación existente entre crisis, política, constitución y gestión pública, cuya interrelación constituye en verdad la precipitación de los problemas que los Estados progresistas latinoamericanos y los movimientos sociales asiáticos europeos, africanos y norteamericanos deberán abordar y resolver durante los próximos años para crear un escenario poscapitalista a escala global. Optimismo de la razón, optimismo de la voluntad.

Quito, 31 de marzo de 2013

Introducción.

Capitalismo, poder constituyente e hipótesis comunistas para la transformación antisistémica

Carlos Prieto del Campo

0. ¿Qué es la política en el capitalismo? Esta es la pregunta estratégica para comprender la acción colectiva en el sistema-mundo que comenzó a conformarse en el siglo XVI y que define nuestro presente histórico. La política en el capitalismo es el intento permanente de bloquear, revertir y transcender por parte de los movimientos antisistémicos el funcionamiento sistémico de la estructura de estructuras de poder de la relación-capital, la cual opera con criterios dinámicos (1) de maximización de la explotación y la dominación, (2) de destrucción de las formas de constitución política de los sujetos productivos, (3) de apropiación privada de la riqueza socialmente producida y (4) de expropiación de los *commons* que históricamente han conformado la socialización de los procesos de producción y las formas de cooperación de las diversas composiciones de clase del trabajo vivo. La política es, pues, la teoría del antagonismo de clase como vector polimórfico de constitución colectiva dentro de la estructura del capitalismo histórico y la conceptualización, fenomenología y teorización de los procesos de variación del ritmo estructural de ésta mediante la negociación de los modelos de explotación y el desplazamiento de las formas de participación democrática y de gestión de lo común en las sociedades capitalistas históricamente existentes.[1]

---

1 Sobre el concepto de capitalismo, véase Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, 4 vols., Academic Press, 1974, 1980, 1989 y Berkeley, California University Press, 2011; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Nueva Jersey, Wiley-Blackwell, 1992; *European Revolutions, 1492-1992*, Nueva Jersey, Wiley-Blackwell, 1992; *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University

0.1. A partir de esta premisa, no es posible comprender el sistema-mundo contemporáneo, esto es, la reproducción de su estructura social, a través de la hélice conceptual modernidad/desarrollo/democracia, porque esa secuencia epistémica opera con un conjunto de premisas que expulsan la complejidad de la mutación histórico-estructural de las sociedades capitalistas y el trabajo sordo o la irrupción impetuosa del acontecimiento de la política y, por consiguiente, no puede pensar la posibilidad de que se produzcan cambios radicales en la reproducción de las formaciones sociales históricamente existentes. A este planteamiento lo denominaremos la *hipótesis liberal*. La hélice conceptual correcta es capitalismo/ciclo sistémico de acumulación/política, ya que el conjunto de las tensiones teóricas existentes entre sus polos nos permite reconstruir la variabilidad del acontecimiento y la ruptura del tiempo de la reproducción monótona de la estructura social.[2] A este planteamiento lo denominaremos la *hipótesis comunista*. Si condesamos en ambas hipótesis su par de dinamicidad el par teóricamente correcto no es modernidad/democracia, sino capitalismo/política. Si la mutación de la estructura social capitalista se halla sobredeterminada por las luchas de las clases dominadas y de los grupos subalternos es porque su reproducción estructural se halla sobresaturada por la violencia y la explotación de modo multidimensional y polimórfico y porque si no se produce la irrupción de la política en su reproducción estructural ésta o se estanca o se incrementa hasta el paroxismo de su propia autodestrucción mediante la violencia de las crisis financieras y económicas y de la guerra, que han sido los mecanismos privilegiados de estabilización dinámica del capitalismo histórico durante los últimos quinientos años y que siguen operando con toda vigencia en la actualidad.

Press, 2004; y *Social Movements, 1768-2008, 2nd edition* (con Lesley Wood), Boulder (CO), Paradigm Publishers, 2009, William H. McNeill, *The Pursuit of Power*, Nueva Jersey, Wiley-Blackwell, 1983; Robert W. Cox, *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, Nueva York, Columbia Universtiy Press, 1987 y *The Political Economy of a Plural World,* Abingdon & Nueva York, Routledge, 2002; Michael Mann, *The Sources of Social Power*, 4 vols., Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 1993, 2012 y 2013. Sobre el concepto de lo común, su dinámica económica y su relación con el capitalismo como sistema histórico, véanse entre otros trabajos de una inmensa literatura, Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Elinor Ostrom y T. K. Ahn, *Foundations of Social Capital*, Cheltenham y Northampton (MA), Edward Elgar, 2003, y Elinor Ostrom y Charlotte Hess, *Understanding Knowledge as a Commons*, Cambridge (MA), MIT Press, 2007; y Michael Hardt y Antonio Negri, *Commonwealth*, Cambridge (MA), The Belknap of Harvard University Press, 2009.

2 Sobre el concepto de ciclo sistémico de acumulación y de capitalismo como sistema histórico, véanse Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century*, Londres, Verso, 1994 y *Adam Smith in Pekin*, Londres, Verso, 2007; *A ilusão do desenvolvimento*, Petrópolis, Editorial Vozes, 1997; y con Beverly J. Silver, *Chaos and Governance in the Modern World System,* Minneapolis, Minnesota University Press, 1999.

1. La noción de desarrollo opera como la negación del concepto de capitalismo mediante la construcción de una temporalidad movida únicamente por la lógica de un concepto reificado e hipostasiado de mercado y por la aplicación de un conjunto de instrumentos de gestión macro y microeconómicos que producen un deslizamiento por etapas para conseguir la convergencia con el modelo imaginario de las sociedades de mercado occidentales. El capitalismo es negado porque se construye sobre su invisibilidad la posibilidad de un modelo armónico de acumulación y de regulación socioeconómica que tiende a estabilizarse en un contexto carente de crisis y de redefinición de las jerarquías económicas, estatales y militares en el largo plazo. Cuanto mayor sea el número de unidades económicas y estatales que sigan esa senda de comportamiento mayor será la estabilidad conseguida por el conjunto del sistema. Las etapas del desarrollo no solo son teleológicas, sino que operan en un contexto epistémico de orden que desconoce absolutamente la variabilidad sistémica del capitalismo histórico. La noción de desarrollo opera además con un concepto de tiempo simultáneamente corto y universal y por ello privado de valor teórico para comprender el cambio en las formaciones sociales: la elusión del capitalismo como objeto teórico le impide pensar la articulación temporal de su *longue durée* como sistema histórico que comienza a estructurarse desde el siglo XVI y que en su secuencia produce diversos tipos de tiempos (económicos, sociales, políticos, militares) y de articulación entre los mismos, que son necesarios para comprender el ritmo estructural de su mutación y de su continuidad sistémica; simultáneamente la homogenización de su concepto de modelización económica se articula a partir de una secuencia serial y corta de la repetición del modelo indefinidamente en el tiempo. Si el desarrollo no tiene historia ni está atravesado por las rupturas de la mutación de los diversos modos de acumulación de capital distinguibles durante la parábola histórica de su existencia, entonces el tiempo resulta abolido y con él la política: el capitalismo es la consecución de modelos de desarrollo que presentan la misma unidad estructural en todos los casos: el número de variables es finito, su combinatoria cerrada y su mutación imposible. Es la reificación del capitalismo contada desde un tiempo homogéneo y una linealidad absoluta. La noción de desarrollo económico se sustenta además en la hipótesis de la racionalidad de las decisiones individuales y en el axioma ergódico en virtud de los cuales (1) los sujetos o unidades individuales siempre operan en entornos de conocimiento perfecto buscando maximizar su bienestar; y (2) las estructuras de precios y de organización de los recursos

económicos siempre son la extrapolación estadística de la estructuras actuales, que ofrecen el horizonte máximo de cognición en un punto cualquiera de un tiempo homogéneo. Los modelos posibles siempre entran del campo de la «distribución normal» de los acontecimientos.[3]

1.1. El correlato de este modelo temporal y de este universo de producción de acontecimientos es la negación de la política mediante su reificación en el concepto de democracia: en el paradigma modernidad/desarrollo/democracia la política solo puede leerse a través de la noción de democracia entendida como situación ideal de habla en la que, al igual que en el mercado, todos los sujetos sociales expresan su valor a través del sistema de precios de la representación parlamentaria y el funcionamiento consensual de la forma Estado. La democracia es la manifestación máxima de la expresión colectiva de las necesidades en un entorno carente de constricciones sistémicas inevitables que operan como dispositivos y dinámicas de estructuración social. Si la estructura social no cambia sino mediante el desarrollo económico y éste es la variación atemporal de modelos finitos de comportamiento, entonces la política solo puede ser la muestra de preferencias predefinidas en un universo cerrado de posibilidades. Las pautas de distribución de la riqueza y de la renta únicamente pueden ser el correlato de la distribución de la funciones de utilidad económica de acuerdo con un modelo estático en su *longue durée* de dotación de los factores productivos. La brutalidad del capitalismo queda elidida en el ajuste de un desarrollo económico que no conoce la política, que no puede pensar la ruptura del tiempo de la estructura de la relación-capital y de sus formas de dominación.[4]

---

[3] Véase al respecto, Hyman P. Minsky, *John Maynard Keynes* [1975], Nueva York, McGraw Hill, 2008; Paul Davidson, *John Maynard Keynes* y *The Keynes Solution. The Path to Global Economic Solution* Nueva York, Palgrave & MacMillan, 2007 y 2009; Robert Skidelsky, *Keynes*. *The Retour of the Master*, Nueva York, Public Affairs, 2009; y Jacques Sapir, *Les trous noirs de la science économique*, París, Éditions Albin Michel, 2000.

[4] En este texto se utilizan diversos conceptos provenientes de la elaboración de las categorías de la teoría marxista por parte de los paradigmas más ricos de la misma entendida esta adscripción en un sentido constructivo y creativo. En nuestra opinión esos paradigmas responden fundamentalmente a los modelos teóricos del *operaismo* italiano, de la teoría del sistema-mundo, de la crítica de Louis Althusser y del conjunto del erróneamente denominado (post)estructuralismo francés (Claude Lévi-Strauss, Michel Foucault, Gilles Deleuze, Felix Guattari, Jacques Derrida, etc.) así como de la tradición de la historia multidimensional (William H. McNeill, Fernand Braudel, Charles Tilly, Michael Mann, etc.). Para facilitar la lectura del mismo, se ofrecen las siguientes definiciones de clase, relación-capital, forma Estado, composición de clase y capitalismo histórico.

1. Por *clase* entendemos el concepto multidimensional superconductor de la complejidad social de las relaciones de dominación/explotación actuales a partir del conjunto de formas decantadas históricamente por el capitalismo en su evolución plurisecular. El uso en este sentido del concepto *clase* no supone

2. Los ciclos sistémicos de acumulación rompen el fundamento epistemológico de la noción de desarrollo, entendido este de acuerdo con lo indicado como la variación de una red de procesos teleológicos declinados en los campos de la tecnología, las formas de organización empresarial, las formas de constitución del Estado y los modos de ejercer la violencia militar, ya que no es posible construir un concepto coherente de capitalismo como una combinatoria neutra de elementos cuya única lógica de variación es la disposición endógena de sus variables discretas que evolucionan en la línea continua del tiempo. El concepto de ciclo sistémico de acumulación es el resultado de la reprogramación de la estructura de estructuras de poder de la relación-capital por mor del impacto de la competencia entre los capitales individuales y las unidades estatales y de los límites sistémicos impuestos por los procesos de generación de riqueza y distribución de la misma entre las distintas fracciones del capital, de reparto de la renta entre las clases y de representación política de los sujetos implicados en

---

diluir el resto de las dimensiones de la dominación en un concepto reductor o economicista plano, sino manifestar que el resto de las misma se produce en un horizonte de constricción estructural de las posibilidades de reproducción económica para el conjunto de los actores sociales en una coyuntura histórica determinada y que ello afecta de modo insuperable en un ciclo sistémico de acumulación dado las posibilidades de constitución de los mundos de vida y de los horizontes existenciales del 99 por 100 de las poblaciones del planeta.

2. Por *relación-capital* entendemos las formas dinámicas de estructuración social de las relaciones de producción capitalistas que integran todo el conjunto de vectores sistémicos (productivos, financieros, bancarios, empresariales, tecnológicos y militares) que permiten su reproducción en el seno de los diversos ciclos sistémicos de acumulación.
3. Por *forma Estado* entendemos las modalidades de organización del poder político y soberano en virtud del (des)equilibrio de la relación de fuerza existente entre las clases, de las especificidades y exigencias del modelo de acumulación y de las constricciones impuestas por el sistema interestatal y por su organización administrativa, diplomática y militar.
4. Por *composición de clase* entendemos los atributos ontológicos, técnicos y tecnológicos, políticos, culturales y sociales de una determinada fuerza de trabajo en un preciso ciclo histórico de acumulación de capital y de organización de la forma Estado así como los procesos de autovalorización que la misma se halla en condiciones de acometer en el ámbito de la organización política, la descripción teórica del circuito de reproducción del capital en el seno del cual se verifica la reproducción de su mundo de vida y la articulación discursiva y hegemónica de su inserción en la estructura de poder de la relación-capital.
5. Por *capitalismo histórico* entendemos el sistema social capitalista en su secuenciación plurisecular de mutaciones estructurales acaecidas desde el siglo XVI hasta el presente, que le han permitido recombinar sus rasgos sistémicos para dar lugar a ciclos largos pero inestables de acumulación de capital y de reorganización del sistema interestatal así como de los modelos de organización empresarial y tecnológica y de conformación de los mercados.

el proceso de crecimiento económico. Los ciclos de acumulación mutan cuando la política irrumpe de modo crítico en su funcionamiento, esto es, cuando los procesos de crisis estructural de la relación-capital provocados por el funcionamiento sistémico de la estructura de poder de clase, por la traducción geopolítica del antagonismo social y político en los equilibrios geoestratégicos globales y por el impacto de las luchas y el antagonismo en las formaciones sociales implicadas en el proceso de acumulación, provocan el agotamiento del crecimiento económico mediante la crisis de su modelo de estabilización dinámica. La historia del capitalismo articulada en los sucesivos ciclos de acumulación (ibérico-genovés, holandés, británico y estadounidense) que han delimitado sus siglos largos es también la sucesión de modelos de crecimiento y de reparto de la renta inconmensurables respecto al anterior, de modelos de socialización política radicalmente diversos y de cortes epistémicos en el campo de la constitución política de las clases dominadas en el seno de las formaciones sociales. Si el capitalismo histórico es fundamentalmente producto de una multiplicidad de luchas y conflictos desplegada multidimensional y polimórficamente dentro de su estructura de estructuras de poder; si este flujo permanentemente activado y siempre eficaz desplaza y hace mutar los equilibrios sociales que posibilitan la acumulación de capital; y si la imbricación de tales luchas ha generado cortes epistémicos y organizativos radicales en el campo del poder estatal y militar, entonces el corolario de tal articulación de dinámicas complejas es que la constitucionalización de los derechos es el campo de fuerzas en el que se juega la política en este sistema histórico.

2.1. El concepto de ciclo sistémico de acumulación es el constructo teórico adecuado para pensar el funcionamiento integral del antagonismo de las clases dominadas y de los grupos subalternos en el conjunto de la reproducción del sistema-mundo capitalista, porque introduce el campo de la variabilidad político-económica posible en el marco de la época histórica de los siglos largos. El problema no es decir que la lucha de clases se manifiesta en la producción, ya que en definitiva este hecho es una obviedad reconocida por todos, de Guizot a Fukuyama pasando por Ikenberry, y sobre todo por las clases dominantes y sin duda por los educados en el paradigma marxista y/o *operaista*: el verdadero problema, el verdadero desafío teórico y político, es explicar cómo esas luchas mueven en la *courte durée* y en la *longue durée* simultáneamente todos los nodos de la estructura social hasta llegar a las grandes opciones geopolíticas, geoeconómicas y militares y a los equilibrios de los diversos modelos históricos de sistema financiero mundial, sin cuya transformación el sistema capitalista ha mostrado una increíble capacidad de regeneración hasta el día de

hoy, como trágicamente han demostrado la experiencia soviética y los sucesivos modelos de desarrollo intentados en el Sur global durante los últimos cien años. El verdadero problema es comprender cómo estas luchas de clase desplegadas en el ámbito de la producción, la distribución y la conquista de derechos políticos, sociales y ciudadanos se dotan de una densidad política suficiente como para hacer mutar las condiciones de trabajo, de producción y de distribución y sobre todo los sucesivos *new deals* que podemos constatar históricamente entre las clases dominantes y dominadas y las formas Estado que gestionan el ajuste integral en el mercado mundial de las formas de explotación global garantizadas por el sistema de Estados en cada uno de los ciclos sistémicos de acumulación –concepto calcado en mi opinión sobre la horma *operaista* para explicar desde un punto de vista de clase el ritmo histórico-estructural del capitalismo– o de las grandes épocas históricas, por decirlo con un lenguaje neokantiano, hegeliano e idealista. El problema es comprender desde un punto de vista no eurocéntrico el funcionamiento de la acumulación de las luchas con una intensidad tal como para trastrocar a escala global la reproducción del capitalismo; y esto no puede hacer si hipostasiamos las luchas como un fenómeno que no tiene un impacto decisivo en el conjunto de la fisiología de las estructuras de poder y de explotación realmente existentes en un momento histórico dado, que desde un punto de visa analítico únicamente podemos medirlo a escala secular. Esto no significa, sin embargo, que la coyuntura política no exista, al contrario: el conocimiento de esas tendencias de la *longue durée* son el alimento teórico que permite construir estrategias que saben leer verdaderamente las *tendencias* en el sentido que a este concepto daban Karl Marx en *Das Kapital*, Antonio Negri en *La fabbrica della strategia* y en *Marx oltre Marx* y Louis Althusser en *Élements d'autocritique*[5]. La tarea política es hacer que estas luchas tengan una presión tal como para transformar los ritmos de la *longue durée* en la secuencia política de transformación de la forma Estado y del sistema interestatal que los movimientos, los partidos y los gobiernos revolucionarios gestionan en la *courte durée* y ello no porque se reivindique teóricamente una pobre teoría de la autonomía de lo político *avant* o *aprés la lettre*, sino porque la potencia de las luchas es tal que no podrá dejar afectar a la forma de construcción o expropiación de lo común cristalizada en las formas de organizar el poder de clase en el sistema de

5 Antonio Negri, *La fabbrica della strategia. 33 lezioni sulle tesi di Lenin*, Padova, Cleup, 1976; y *Marx oltre Marx. Quaderno di lavoro sui Grundrisse*, Milán, Feltrinelli, 1979; y Louis Althusser, *Élements d'autocritique*, París, Librairie Hachette, 1974.

Estados y, por consiguiente, la geoeconomía y la geopolítica de los procesos regionales primero y después globales de la acumulación de capital y del equilibrio de poder existente entre los Estados.

La *primera hipótesis comunista* para la transformación antisistémica es la afirmación del paradigma capitalismo/ciclo sistémico de acumulación/política como campo de fuerzas para pensar la constitución del presente histórico.

3. ¿Cuáles eran las hipótesis subyacentes del modelo modernidad/desarrollo/democracia que operaron en las tres últimas décadas para pensar el comportamiento económico y político del capitalismo y que alcanzaron su paroxismo a finales de la década de 1990 para estrellarse en el escenario del estallido de la crisis sistémica de 2007? De nuevo, con una regularidad milimétrica, el modelo produjo las esperadas hipótesis cognitivas absolutamente ciegas respecto al funcionamiento sistémico de la estructura de estructuras capitalista durante ese periodo. Enunciadas de acuerdo con las categorías de la hipótesis comunista, este conjunto de hipótesis postulaba a principios de la década de 1990 que el capitalismo había entrado en una fase de «gran moderación» gracias a la combinación de los siguientes factores: (1) la introducción de políticas monetarias de calidad gracias a la afirmación del paradigma de la independencia de los bancos centrales tras la esterilización del keynesianismo fruto de la represión del ciclo de luchas y del redimensionamiento de los derechos colectivos conquistados y constitucionalizados en el centro de la economía-mundo capitalista y de la contención de las reivindicaciones y de las luchas en el Sur global producto de estructuras sociales que por una u otra razón habían sido históricamente hostiles a la ola de democratización del largo siglo XX y de los procesos de disciplinarización estructural durante la década de 1980; (2) la introducción de más un de millardo de nuevos trabajadores en la economía mundial tras la integración de China e India como *partners* globales, cuyo funcionamiento constituía un mecanismo perfecto de valorización y de estabilización del modelo de acumulación mediante la contención de la inflación gracias a la producción de mercancías a bajo precio y la integración de los excedentes monetarios en el circuito financiero global y en particular en el sistema financiero estadounidense como un mecanismo de endeudamiento barato y constante susceptible de contribuir al reequilibrio de la balanza de pagos de la potencia hegemónica; y (3) la financiarización de la economía global como mecanismo virtuoso e hipereficiente de asignación recursos y de gestión macroeconómica global desligado de los procesos tradicionales de acumulación adecuado para administrar el nuevo

capitalismo cognitivo y el impacto de las nuevas tecnologías en la esfera de la producción y la gestión de los niveles de endeudamiento de los Estados. El capital global y la potencia hegemónica estadounidense optó por este modelo de financiarización a partir de la hipótesis de la nueva movilización general de los factores en la economía global tras la desintegración de la URSS y de la gran productividad de la fuerza de trabajo cognitiva producto de las luchas contra el paradigma fordista en el seno de la estructura de poder de la relación-capital: el capitalismo de finales del largo siglo XX reeditaba la forma por excelencia del capitalismo histórico: la hipertrofia de las finanzas como mecanismo global de disciplinarización macroecómica, social y política de los Estados y de las clases sociales productivas. Esta «gran moderación» producto de los mencionados factores se tradujo en la propuesta por las elites globales de las siguientes hipótesis de funcionamiento del modelo de «desarrollo» capitalista tras la esterilización de la década de 1980: (1) la supresión o al menos la contención del ciclo económico por la superación de la concentración de la actividad económica en un número limitado de economías fruto de una globalización que incorporaba al mercado mundial a toda una panoplia de unidades productivas que tendrían un efecto esencialmente compensador; (2) la dominación de la inflación producto del doblegamiento del conflicto social en torno a la renta y la rentabilidad de las inversiones; y (3) la estandarización en términos aproximadamente constantes de la tasa de crecimiento económico gracias a una reconquistada gestión macroeconómica y monetaria de la actividad económica libre de perturbaciones políticas.

Se trata de hipótesis explicativas absolutamente funcionales al paradigma del desarrollo: finalmente, tras expulsar la política de la economía, el desarrollo alcanza su velocidad de crucero evolutiva: el fin de la historia es el correlato político especular de la «gran moderación».[6]

---

6 Véase al respecto Robert Brenner, *The Economics of Global Turbulence*, Londres, Verso, 2006 así como el debate sobre esta obra recogido en la *New Left Review* 54, noviembre-diciembre de 2008: Nicholas Craft, «Profits or Doom?, pp. 49-60; Michel Aglietta, «Into a new Growth Regime», pp. 61-74; y Kozo Yamamura, «More System, please», pp. 75-85; así como Jacques Sapir, *La fin de l'eurolibéralismo* y *Faut-il surtir de l'euro?*, Éditions du Seuil, 2006 y 2012; Ewald Engelen *et al.*, *After the Great Complacence. Financial Crisis and the Politics of Reform*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2011; Leo Panitch y Sam Gindin, *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, Londres, Verso, 2012; y Michel Aglietta, *La crise. Les voies de sortie* y *Zone Euro. Éclatement ou fédération*, París, Michalon Éditions, 2010 y 2012; y Michel Aglietta y Thomas Brand, *Un New Deal pour l'Europe. Croissance, euro, compétitivité*, París, Odile Jacob, 2013.

3.1. De acuerdo con la hipótesis liberal, esta lectura del «desarrollo» acaecido desde 1989 se tradujo políticamente desde mediados de la década de 1990 en los siguientes parámetros interpretativos, que teorizados en virtud del paradigma de la hipótesis comunista pueden enunciarse del siguiente modo:

1. la composición de clase del trabajo vivo se había modificado de modos cualitativamente tan ricos durante los últimos veinticinco años gracias la incorporación del conocimiento y del saber social medio al cerebro del sujeto productivo, que éste no sería atacado por el capital ni por el Estado mediante el uso de la crisis y de la desarticulación del pacto social fordista, dado que su prestación laboral era una fuente insustituible de producción de valor en la economía global del capitalismo cognitivo, sacudida por fuertes tensiones geoestratégicas; el ajuste se produciría a costa del Sur global, de sus proletariados y de su crecimiento y el pacto social fordista lacerado durante los últimos veinte años de ajuste estructural en el centro de la economía global sería reeditado para integrar al nuevo cognitariado productor de valor: la tercera revolución tecnológica exigía ese reajuste y la crisis asiática de 1997 parecía corroborar esa apuesta;

2. la introyección de la hipótesis de la «gran moderación» en el paradigma predominante de la ciencia económica y en la acción de los gobiernos suponía que no podría producirse una crisis sistémica del capitalismo por mor de la financiarización distorsionada de la economía y el crecimiento exponencial de la desigualdad, que rompiera definitivamente el modelo de crecimiento y reparto de la riqueza y recurriera al uso de la violencia para provocar la ruptura de los equilibrios sociales e institucionales vigentes en las áreas del centro de la economía-mundo capitalista; y si esa crisis se producía sería resuelta o de modo neutro o a favor de la nueva composición de clase del trabajador cognitivo, el Sur global no emergería como polo de crecimiento desestabilizador y las pautas de acumulación seguirían siendo definidas por el bloque atlántico sin mayores trastornos geoestratégicos;

3. la guerra desaparecía definitivamente del horizonte político y no sería utilizada por las elites mundiales para reacomodar el orden geopolítico en clave de transición hegemónica tras la emergencia de otros actores decisivamente poderosos en el tablero mundial:

esta transición sería suave por el impacto de una nueva *intelligentsia* esta vez de masas, hiperformada y proletarizada que sería capaz de intervenir explícita o implícitamente en el desarrollo de los acontecimientos gracias a un régimen de crecimiento basado en el conocimiento, la ciencia y la tecnología que redundaría en un predominio absoluto del capitalismo atlántico: los países desarrollados serían de nuevo el crisol de los procesos de valorización sistémica del capital y de ahí se generaría una nueva relación de dependencia y reordenamiento de la economía global a favor de los mismos que permitiría gestionar a su favor la presencia en el mercado mundial de nuevos y poderosos actores económicos. La geopolítica y la geoestrategia perdían gran parte de su peso y la lógica derivada de sus respectivos comportamientos sería residual caricaturizada en forma de mera policía mundial en un escenario internacional definitivamente globalizado, estabilizado y embridado a un *New American Century*.

Como es sabido, este desarrollo fue desmentido por el funcionamiento sistémico del capitalismo en las postrimerías del largo siglo XX, que destrozó una vez más los modelos conceptuales de la hipótesis liberal construida en torno al paradigma modernidad/desarrollo/democracia. Son las ironías del fin de la historia y de la apología del presente orden de cosas.

1. La destrucción del pacto social fordista es un hecho en las economías centrales del sistema-mundo capitalista por mor del impacto de una crisis sistémica tan virulenta como las anteriores grandes crisis del capitalismo, lo que demuestra que la «gran moderación» era en realidad la fenomenología engañosa de un sistema atravesado por las luchas y el conflicto hasta la médula de su funcionamiento estructural. El tejido social de la riqueza colectiva producido por la cooperación del trabajo, los Estados del bienestar y la socialización de los *commons* del conocimiento ha sido brutalmente atacado globalmente y la incorporación de las masas proletarias al mercado global no se ha traducido, o lo hace muy lentamente, en el disfrute de los derechos sociales y políticos básicos vigentes en las zonas más desarrolladas del planeta, por no hablar de las economías históricamente colocadas en un estadio más severo de acceso a los derechos políticos, sociales y ciudadanos disfrutados en el centro de la economía-mundo capitalista durante los últimos cincuenta años;

2. el capitalismo lejos de haber resuelto su modelo de crisis estructurales recurrentes gestionadas mediante la financiarización y la guerra ha desplegado su panoplia histórica de vectores sistémicos para reacomodar el poder de las elites de los Estados atlánticos hasta ahora hegemónicos con el objetivo de maximizar su inserción en el nuevo orden geoestratégico producto de la irrupción hipermasiva de nuevas fuerzas de trabajo en el mercado mundial mediante una estrategia de cooptación de los nuevos Estados protohegemónicos emergentes en un modelo de capitalismo que, si mantiene sus características sistémicas, puedes permitirles extraer un flujo de renta y recursos económicos suficientes para librar en condiciones ventajosas la contienda por el control y dirección del nuevo orden mundial. El precio es la destrucción de los catálogos de derechos en el centro y la contención de su constitucionalización en el Sur global;

3. la guerra como gran operación global de policía y control de los recursos energéticos y ecológicos y de los corredores estratégicos se ha convertido de nuevo, junto con la reestructuración y la reprogramación de los vectores sistémicos del capitalismo mediante el impacto de la financiarización del ciclo económico, en uno de los mecanismos privilegiados de funcionamiento del sistema: la guerra desmovilizó los movimientos sociales en 2003 tras el inicio de la segunda guerra de Iraq y está redibujando el mapa de las opciones geopolíticas de los grandes actores geoestratégicos para los próximos veinticinco años mediante una estrategia calculada para controlar los flujos petroleros en el gran tablero euroasiático y debilitar a China tanto desde esta masa continental como desde el conjunto de la cornisa del Océano Pacífico además de operaciones geoestratégicas secundarias orientadas en virtud del eje vertical de hemisferio occidental y de su expansión desde la consolidación de éste hacia África y la Antártida.

La reproducción de la relación-capital durante los últimos cuarenta años es, pues, la negación del paradigma de la modernidad postulado por la hipótesis liberal: la modernidad y la posmodernidad son el trasunto ideológico de los ciclos de la dominación y de la revuelta antisistémica, de la explotación y de la lucha de clases; la democracia de esa modernidad es la disciplinarización del cuerpo social, la intervención permanente en el sistema de Estados y la limitación de los derechos mediante las estrategias de poder de las elites de las clases dominantes. El desarrollo neutro del

paradigma neoclásico y de la teoría del equilibrio general es el bucle repetitivo de estrategias de crecimiento que producen simultáneamente modelos rígidos de contención de los derechos políticos, sociales y económicos y estrategias globales de expropiación, privatización y empobrecimiento de los *commons* globales.

4. Si el par conceptual primigenio de la hipótesis comunista es capitalismo/política y si el par modernidad/democracia es tan solo la pesadilla invertida de una justicia imposible, entonces el concepto de poder constituyente se articula como la forma primordial de la política en el marco del horizonte anticapitalista y poscapitalista trazado y reinventado una y otra vez por el impacto de las luchas acaecidas desde el siglo XVI, cuyo ritmo se acelera y normaliza de modo virtuoso desde finales del siglo XVIII para convertirse en explícitamente antagonista desde mediados del XIX. Si la democracia no es el correlato espontáneo del desarrollo económico en el seno de la modernidad, sino el significante vacío que cubre el desplazamiento continuo de los derechos por mor del funcionamiento de la estructura de estructuras de poder capitalista, entonces la política se constituye como la dinámica que logra imponer la socialización de los derechos y ralentizar su destrucción cuando estos se estabilizan temporalmente en una particular coyuntura histórica. La estructura dinámica del capitalismo solo alcanza niveles mínimos de autorreflexividad y puede ser pensada como circuito de reproducción social gracias al impacto de una política que se construye en un horizonte anticapitalista o poscapitalista por mor del despliegue permanente de la lucha de clases y del antagonismo en todos los nodos de su red constitutiva: este ha sido el proyecto de las fugas, las revueltas, las rebeliones y las revoluciones que se han producido en el capitalismo histórico. El funcionamiento del capitalismo como relación social demuestra históricamente que no son posibles ni el desarrollo ni la democracia a partir de su reproducción estructural: esta constatación nos lleva hasta el corazón de la gramática política del largo siglo XIX y del largo siglo XX. La política es en estos periodos históricos el intento de colmar el vacío existente entre los derechos de los sujetos explotados y dominados espontáneamente producidos por las luchas y su negación y su expulsión de la esfera de lo enunciable y de lo articulable como derecho colectivo de la inmensa mayoría por la reproducción de la estructura de estructuras de poder de la relación-capital.

4.1. ¿Qué es un poder constituyente en el capitalismo? ¿Cómo se produce un derecho en la estructura de estructuras de poder del capitalismo histórico? ¿Cuál es la semiótica que produce el signo-derecho en un universo

social sobresaturado por la violencia de la explotación y la dominación y por qué su conformación le permite articularse con otros signos-derecho para producir cadenas significantes inteligibles para producir la gramática de una política? ¿Cómo la acumulación de signos-derecho genera una política capaz de construir un poder constituyente? En el momento primigenio de su constitución, un derecho produce el significado de su signo mediante la sustracción del cuerpo a las relaciones de poder y explotación capitalistas existentes y por el despliegue de un *cuantum* de antagonismo contra su imposición y su reproducción estructural y en el mundo de vida. El acto político elemental es la sustracción políticamente afásica del cuerpo ante una relación de violencia que perpetúa una situación de dependencia insoportable para quien la sufre o experimenta. Esa afasia política es producida por la lesión de la capacidad colectiva de reacción ante las condiciones de reproducción de la estructura de poder del sistema social del capitalismo histórico de acuerdo con los ritmos de los diversos ciclos sistémicos de acumulación de capital. La simultaneidad de la sustracción de muchos cuerpos ante lo insoportable de la violencia de la relación-capital produce la primera sintaxis de un signo político *común*. El capitalismo ha sido también una poderosísima máquina semiótica que ha doblado discursivamente las situaciones de violencia de hecho con una constelación de signos para enunciar la dominación y naturalizar los códigos de explotación y dominación económica, política, racial, patriarcal y religiosa. La sustracción de los cuerpos a la violencia de los dispositivos consustanciales a los distintos modelos de acumulación de capital –siempre geográficamente desiguales, siempre inconmensurables entre sí en un corte sincrónico de la reproducción de la estructura de poder global– es la condición elemental para producir el signo discursivo y teórico de la propia dominación sin cuya producción es literalmente imposible construir una descripción racional de la violencia sufrida y por ende comenzar la elaboración de una sintaxis de la dominación: la masividad de esos comportamientos es la condición de una gramática teórica para producir el concepto de derecho, que es previo o mejor consustancial a la enunciación de una política. La violencia de los cuerpos dominados contra el significante que codifica la violencia de la estructura de la relación-capital es el principio elemental de producción de subjetividad en el capitalismo: solo la fuga del cuerpo posibilita pensar la resistencia y solo la masividad de ambas abre la puerta a la teoría política. En el capitalismo histórico la teorización del poder es fruto de la resistencia de los subalternos contra su imposición y ello sirve tanto para la gran teoría política de la modernidad burguesa como para la emergencia del paradigma marxiano de comprensión de la

realidad social. La incapacidad de la teoría política clásica de los siglos XVII y XVIII ante las condiciones de explotación de la inmensa mayoría de los sujetos subalternos y las clases dominadas de la economía-mundo capitalista es el correlato de la enorme dosis de violencia sistémica y militar de la estructura de poder del capital y de la dificultad de la revuelta y la sustracción y de los bajos niveles comparativos de violencia ejercida por las clases dominadas contra la misma durante el largo siglo XVIII: solo las minorías poseedoras atlánticas y los colonos europeos en las Américas recibieron un reconocimiento político en los inicios del largo siglo XIX.

4.2. La producción del signo-derecho es posible, pues, por la revuelta de los cuerpos que construyen una relación de autonomía respecto a la coacción del poder estructural de los sucesivos ciclos sistémicos de acumulación. La ruptura del significante de la violencia no enunciada como tal en los circuitos de producción de discurso a lo largo del capitalismo histórico ha sido la condición de emergencia del concepto de derecho. Una vez que el signo-derecho puede ser dicho y enunciado en los circuitos sociales de enunciación, una vez que se constituye la excentricidad del sujeto subalterno respecto al poder de la relación-capital, se abre la posibilidad de establecer una relación entre el sujeto, el derecho y la reproducción de la estructura de poder. La emergencia de la relación entre sujeto, derecho y poder en el capitalismo histórico inaugura desde el siglo XVII el ciclo de la política contemporánea, que se construye en torno a la matriz conceptual recogida en la fórmula del derecho a tener derechos, la cual no acaba de encontrar sus condiciones mínimas de posibilidad teórica y epistemológica hasta mediados del largo siglo XIX cuando por primera vez el antagonismo de clase y el capitalismo como objeto teórico-político es conceptualizado y teorizado de forma rigurosa mediante el paradigma y la teoría marxistas, el cual con independencia de su completud o sus deficiencias o limitaciones abre un abismo teorético y epistemológico irreversible en el *continuum* la cadena significante de la violencia de la estructura social capitalista y de las narrativas, la discursividad y la legitimidad teórica de los productos intelectuales que no cuestionan la viabilidad, la justicia y la sostenibilidad de este sistema histórico.

La configuración de la política en el capitalismo arranca, por consiguiente, de la percepción generalizada por parte de las clases dominadas de que tienen derecho a tener derechos: el grito de las clases dominadas es desgarrador en el capitalismo: no somos bestias, no somos parias, no somos castas inferiores balbucean los campesinos, los esclavos, los indígenas,

las mujeres, los *indentured servants*, los marinos, los cimarrones, los pobres urbanos y rurales, los proletarios desde los albores del siglo XVI. La política en este sistema histórico es la renegociación continua de esta matriz productiva a través de los protocolos de comportamiento social en torno a las condiciones de reproducción de las clases dominadas: los derechos se articulan a partir del derecho fundamental a negociar, arrancar e imponer a las clases y elites dominantes derechos contra una estructura de poder dinámica que tiende a ralentizar su reconocimiento, a recortar su contenido, a acceder a su concesión bajo una gran presión social y a desestabilizar su existencia por todos los medios que le ofrecen la variabilidad de la estructura de poder de la relación-capital una vez que estos han logrado estabilizarse y cristalizarse en las diversas versiones de pacto social. La política en el capitalismo es desde el siglo XVII la tortuosa afirmación del derecho a tener derechos y de aquí parte la configuración del concepto de poder constituyente como dispositivo teórico-práctico de intervención colectiva durante los últimos tres siglos. El poder constituyente opera como la coalescencia de sucesivas sedimentaciones de derechos que se estrellan contra la reproducción de la estructura de poder del capital y de sus sucesivos ciclos sistémicos de acumulación y que deben ser afirmados mediante la ruptura de los equilibrios de la estructura política que gestiona la relación de las formaciones sociales con el mercado mundial y con las cristalizaciones de poder que se generan en el interior de territorios discretos de ejercicio del poder de clase mediante otra forma Estado: la violencia de ambos mecanismos solo puede contrarrestarse en el capitalismo mediante la democratización de los mecanismos locales de regulación de los flujos y relaciones económicas y la destrucción de las formas pretéritas de gestión de los mismos por parte de las clases y elites dominantes histórica y geográficamente existentes en una coyuntura o momento sincrónico dados. El concepto de poder constituyente indica que la sociedad solo puede protegerse del capitalismo mediante la socialización del poder político a través de la introducción de nuevas cartas de derechos: el derecho a tener derechos es el derecho a cambiar la relación de fuerzas en la reproducción de la estructura de estructuras de poder del capitalismo histórico. El ritmo del poder constituyente desde los inicios del largo siglo XIX opera lentamente con esta lógica constitutiva de lo común a partir de cada uno de los ciclos de luchas, revueltas y revoluciones que jalonan la historia del capitalismo hasta el día de hoy en las postrimerías del largo siglo XX.

4.3. La política en el capitalismo solo puede ser poder constituyente, porque la constitución de las sociedades exige bloquear, mediante la regulación colectiva de la reproducción, los procesos de desestructuración y destrucción

del tejido social inducidos por los diversos ciclos sistémicos de acumulación de capital. *Il faut defendre la societé*. Así, pues, el poder constituyente es el intento de dotar de estatuto jurídico a los derechos reivindicados en el ciclo previo de luchas, resistencias, rebeliones y eventual y raramente revoluciones: ese conjunto de luchas perfila en el nuevo catálogo de derecho el núcleo de lo común creado por la riqueza comúnmente producida a partir de los sucesivos modelos de la cooperación social del trabajo. La cuestión esencial es comprender cómo se produce el signo-derecho en la semiótica social, cómo el signo del antagonismo se transforma en pretensión y reivindicación masiva de derechos normativizados en un ciclo histórico de estructuración dinámica de la relación-capital y de despliegue multidimensional del antagonismo en esa estructura social: es el ritmo de la lucha de clases y del antagonismo de los movimientos sociales produciendo realidad jurídica en el seno de un modelo de reproducción social que es antijurídico por definición, porque la codificación jurídica del poder de las clases dominantes es siempre violencia multiplicada por el poder del Estado y la pretensión de normativización de los derechos de las clases dominadas siempre pretensión desmesurada de los sujetos subalternos. Lo *jurídico genuino* en el capitalismo es en última instancia el producto de un poder constituyente que rompe la violencia bruta de las relaciones de poder y explotación de la estructura social capitalista; su correlato especular es la juridificación de la violencia de clase como producto privilegiado de su máquina discursiva articulada por el conjunto de dispositivos institucionales que efectivizan aquella. Las clases dominantes siempre han producido norma jurídica como duplicación universal de la violencia desnuda de la estructura de poder del capital de la que derivan su posición fáctica de privilegio; las clases dominantes han considerado siempre la normativización de los derechos producidos por el antagonismo de clase como un dispositivo de regulación social que más tarde o más pronto deberá ser abolido o neutralizado y ese despliegue estratégico contra la normativización de los derechos de las clases dominadas ha constituido uno de los parámetros reguladores de la lucha de clases y por supuesto ha conformado la trama y la urdimbre de la teoría jurídica en el capitalismo histórico desde mediados del siglo XVII y, sobre todo, en sus dos últimos siglos, esto es, en el largo siglo XIX y en el largo siglo XX. Esta es la segunda hipótesis comunista de la transformación antisistémica.

4.4. El derecho se constituye en el capitalismo histórico por mor de la lucha de clases y del antagonismo de los sujetos sociales. La expansión y el enriquecimiento de la esfera jurídica en la tradición occidental es producto directo del antagonismo político de las clases dominadas: la reivindicación

del pacto social y de la juridificación del mismo implica la invención de los *commons* jurídicos por parte de las clases y los grupos subalternos para contrarrestar la violencia del capital y esa lógica encuentra su consistencia sociológica madura únicamente en el largo siglo XX. La normativización de los derechos, y luego su constitucionalización, es el producto de las luchas: el concepto de constitución de la tradición liberal es simplemente el producto imperfecto de la acumulación de ciclos antisistémicos de antagonismo que no han alcanzado la madurez de un antagonismo masivo, cuyos perfiles comienzan a dibujarse con toda pertinencia a mediados del largo siglo XIX y alcanza toda su potencia explosiva desde los inicios del largo siglo XX. La tradición constitucional y republicana de la gran teoría jurídica burguesa se alimenta en realidad de los distintos estratos de autorreflexividad política antagonista dejados y sedimentados por el hilo rojo de la revuelta ontológica que recorre el capitalismo histórico, pero la misma únicamente produce un concepto de constitución y de práctica constitucional apto al carácter común de la vida en sociedad cuando el antagonismo de clase se hace masivo tras la identificación y primera concepción coherente del capitalismo como objeto teórico y simultáneamente como complejidad social objeto de transformación política. El poder constituyente, tras el impacto del paradigma marxista y de la aceleración de las luchas en la estructura social, es la sucesión de intentos de proteger lo común contra los intentos permanentes e interminables de destruir cualquier modelo de protección social contra la estructura de violencia y poder de la relación-capital. La historia constitucional del largo siglo XX es la historia de la normativización de la riqueza de las luchas mediante la juridificación de lo común. Es el intento de las clases dominadas de expandir la esfera del derecho para proteger los derechos. La lógica jurídica en la tradición occidental es la expresión de la potencia del antagonismo en el seno de la estructura social capitalista.

4.5. La política en el capitalismo produce, pues, la secuencia antagonismo/ derechos/ constitución/norma/efectividad jurídica: cada uno de estos elementos traza la semiótica de la lucha de clases y la parábola de su impacto en el comportamiento del capitalismo histórico y en los sucesivos modelos de estructura social que lo han caracterizado. El despliegue del antagonismo y la acumulación de las luchas (los mencionados ciclos antisistémicos de antagonismo) producen cadenas de signos jurídicos, que permiten hacer inteligible el enunciado de derechos como horizonte ontológico y político de grandes grupos sociales, esto es, de las clases dominadas y de los grupos subalternos. El derecho a tener derechos se convierte por mor de la intensificación de la luchas en el derecho a constitucionalizar los derechos.

La constitucionalización quiere decir en el capitalismo histórico que se ha desequilibrado el poder del Estado de las clases dominantes de tal modo que la relación de fuerzas en el mismo ha hecho que pueda orientarse la potencia de éste hacia la transformación de la correlación de fuerzas en el conjunto de la estructura social. El antagonismo de clase constitucionaliza los derechos para reivindicar su normativización y normativiza éstos para exigir su aplicación: el derecho a tener derechos es en el capitalismo histórico el derecho a cambiar la relación de fuerzas existente en la reproducción dinámica de la estructura social.

Esta concepción comunista del derecho remite a una tradición jurídica profundamente antiformalista, ya que el derecho a tener derechos, expresado primigeniamente en la sustracción del cuerpo explotado a la violencia del capital y articulado posteriormente en la organización de grandes movimientos sociales y potentes máquinas políticas subversivas del orden de la relación-capital, apunta al uso del derecho y del Estado para librar una batalla neta y contundente en torno al poder de clase: (1) los derechos se crean como horizonte ontológico; (2) se constitucionalizan como disputa política en torno al poder administrativo; y (3) se normativizan y aplican para (a) desequilibrar las relaciones de dominación y explotación y posibilitar así nuevas formas de autonomía y autovalorización de los sujetos proletarios y subalternos y (b) por ende para construir otros horizontes epistémicos y políticos de superación del capitalismo. Este modelo de comportamiento no es, sin embargo, un proceso lineal, porque juega indefectiblemente, como se ha indicado, contra el proceso de limitación de los mecanismos y dinámicas de contención y destrucción de la explotación generados por la reproducción de la estructura social capitalista.

4.6. La velocidad normativa de aplicación de los derechos constitucionalizados y la transformación de la forma Estado que hace posible ésta nos dan la medida de la intensidad constituyente: si los derechos se constitucionalizan para transformar la constitución material de las sociedades, esto es, para atenuar, negociar o eliminar las relaciones de fuerza y violencia de las relaciones sociales capitalistas, entonces la fisiología y el funcionamiento del Estado y de su máquina administrativa deben convertirse en una arena política fundamental para ejercer el poder de las clases dominadas. La reivindicación del derecho y de los derechos crea el horizonte de deconstrucción de la forma Estado para que se convierta en un conjunto de dispositivos de gestión de lo común: esta ha sido la parábola de la política en el largo siglo XX.

5. Si el capitalismo es una estructura de poder que desestabiliza continuamente los catálogos de derechos constitucionales que la fuerza antisistémica de los movimientos de las clases dominadas logra imponer en determinados subciclos históricos en Estados-nación específicos según una lógica por definición desigual geográficamente; si las formas de expresión y constitución política de la composición de clase en un determinado subciclo histórico explican las mutaciones de los regímenes de acumulación de capital y de los modos regulación de éstos mediante la gestión política de la crisis y la reconfiguración de los flujos geopolíticos; si a lo largo del largo siglo XX la composición de clase opera de modo cada vez más homogéneo en espacios económicos cada vez más estandarizados; si su impacto está paulatinamente más cerca de tener un sólido impacto geopolítico y geoestratégico y si los grandes problemas globales únicamente pueden abordarse en virtud de estrategias políticas que bloqueen las tendencias sistémicas de la estructura de poder de la relación-capital, de los Estados hegemónicos y de su sistema de Estados, entonces, si estas premisas son ciertas, únicamente (1) apropiándose y reinventando las actuales formas-Estado mediante la destrucción de su lógica de inserción en el mercado mundial y en el mencionado sistema interestatal así como (2) destruyendo su capacidad de reproducir las relaciones de poder funcionales a ambos subsistemas en el interior de los espacios nacionales y tendencialmente regionales en los que despliegan su soberanía es posible construir estrategias políticas viables para contrarrestar los actuales niveles de violencia del capitalismo en esta coyuntura histórica inserta en las regularidades y tendencias características del largo siglo XX. La tesis fuerte al respecto, y esta es la tercera hipótesis comunista de la transformación antisistémica, es que la actual composición de clase en sus respectivas declinaciones regionales está en condiciones de atacar la actual dinámica de las diversas formas Estado para reinventar éstas como dispositivos institucionales complejos de gestión de lo común. Las viejas clases y elites nacionales y transnacionales se acercan a la asíntota de su capacidad de gestión de lo común global y abocan a la inmensa mayoría de la población del planeta a formas de desintegración social, ecológica, militar y civilizacional: dada la funcionalidad de los actuales modelos de Estado a esta intensificación de las formas tradicionales de utilización de la máquina administrativa y dado el agotamiento de los diversos modelos de *governance* para enfrentarse a la quiebra de los viejos sistemas de soberanía nacional, únicamente el impacto revolucionario de los movimientos antisistémicos en esas formas Estado para convertirlas en máquinas reprogramadas de gestión de lo común global puede abrir la vía a una política suficientemente ambiciosa y

desestabilizadora de la reproducción de la estructura de poder de la relación-capital. Y esto entendido a partir de una doble hélice al mismo tiempo realista y constructivista radical.

5.1. Si la actual composición de clase quiere convertirse en sujeto político en los próximos años de caos sistémico y de bifurcación del sistema-mundo capitalista deberá medirse con la destrucción de las actuales dinámicas de gestión de lo público y lo común por las diversas formas Estado realmente existentes y con sus modelos de interrelación internacional, que operan como estrategias de inserción *pasiva* en la estructura dinámica del capital global y en el funcionamiento de su sistema de Estados. Las experiencias más ricas de los últimos quince años (el alzamiento zapatista, los nuevos procesos constituyentes latinoamericanos, el movimiento antiglobalización, las primaveras árabes, el actual ciclo de protestas en Europa y Estados Unidos, la enorme ola de protestas y luchas registrada en China, los enormes flujos migratorios registrados a escala mundial, etc.) han apuntado de modo práctico a esas problemáticas. La actual dinámica de la estructura de poder capitalista se encuentra en una doble tesitura que hace que la regulación por parte de la forma Estado sea esencial para organizar la reproducción del sistema. Esta coyuntura se halla caracterizada por

1. la crisis del régimen de acumulación y del concomitante modo de regulación característico del largo siglo XX, tras la expulsión parcial del antagonismo de clase de los países centrales de la economía-mundo capitalista a partir del giro monetarista de Paul Volcker y el desencadenamiento de la financiarización de la economía, proceso que arranca a mediados de la década de 1950 una vez deconstruida la eutanasia del rentista contenida, si bien de forma atenuada, en Bretton Woods. Se trata de las crecientes dificultades experimentadas a la hora de gestionar la inestabilidad de un modelo de crecimiento en permanente crisis de legitimidad y de eficiencia que el ciclo precedente de luchas antisistémicas desequilibró de forma muy profunda cuando hizo saltar por los aires el modelo de regulación keynesiano, su modelo de regulación financiera y el pacto social de redistribución de la renta y la riqueza, cuya acumulatividad ha generado profundas incoherencias en cada uno de estos ámbitos;[7] y

[7] Véase, entre una literatura vastísima, Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s* y Jonathan Kirshener (ed.), *Monetary Orders. Ambiguous Economics, Ubiquitous Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1996 y 2003.

2. el juego de desplazamientos producidos en la arena geoestratégica por mor de las propias dificultades de la potencia hegemónica estadounidense y del capitalismo atlántico desde finales de la década de 1980 y de las opciones seguidas por las grandes economías emergentes desde finales de la de 1990 para contener el antagonismo de clase dentro de sus propias fronteras tras la crisis financiera de 1997-1998. Ni las sucesivas olas de la revolución tecnológica digital ni las opciones puramente geoeconómicas de los grandes actores estatales occidentales o emergentes enfrentados a sus dilemas sistémicos bastan para explicar las mutaciones en la dinámica de la estructura de poder de la relación-capital a escala regional y global: solo los procesos reales y potenciales de constitución política de los movimientos y de las clases dominadas en el escenario mundial pueden dar cumplida cuenta de esos cambios estructurales, geoestratégicos y de comportamiento de los Estados.

5.2. La crisis actual coloca a la actual composición de clase global, de nuevo declinada de acuerdo con las correspondientes diferencias espaciales, geográficas y culturales específicas, en el centro de un ciclo de luchas primordiales, tras la ola de movilizaciones registradas desde el largo 1968, en torno a la regulación de lo común mediante formas colectivas de gestión del poder político organizadas alrededor de la deconstrucción, la destrucción y la reinvención de las actuales formas Estado existentes en las diversas grandes regiones geoeconómicas y geoculturales del planeta. La actual composición de clase se halla en condiciones de organizar su acción política para concebir y lograr la apropiación del conjunto de los dispositivos de la forma Estado con el fin de impedir la reproducción irrestricta de las estrategias de poder de las clases dominantes transnacionales que ahora gestionan la *governance* de los distintos Estados individuales y de sus alianzas internacionales. Si el poder constituyente es el concepto que permite pensar la política en esta coyuntura histórica, es porque estamos en medio de un proceso de producción de la nueva carta de derechos políticos, sociales y ciudadanos del próximo ciclo histórico y porque la implementación de estos derechos exige ineludiblemente el ataque a las actuales modalidades de gestión de lo público, o mejor de destrucción de lo común, que las actuales elites nacionales e internacionales están implementando en buena parte del mundo con distintas intensidades y diversos proyectos nacionales. Y de nuevo los experimentos más prometedores provienen de la región latinoamericana y de sus nuevos procesos constituyentes. Las diversas formas Estado y sus respectivas Administraciones públicas se hallan en medio de estas grandes disputas políticas debido al cruce virtuoso de

la intensidad de los enfrentamientos sociales y políticos, de la crisis de legitimidad de los actuales sistemas de representación, o mejor del ejercicio arbitrario del poder democrático o autoritario, y de la inestabilidad de los procesos de acumulación globales –que por definición producen tasas diferenciales de crecimiento en el espacio de la economía-mundo capitalista–, que se enfrentan a dilemas ecológicos, militares y culturales sistémicos sin precedentes desde los albores del capitalismo histórico. La reproducción de la estructura de poder del capitalismo actual, con independencia de que sea gestionada por los viejos o los nuevos actores geopolíticos, se enfrenta a la imposibilidad de controlar su propia entropía política, económica, ecológica y social: únicamente un control político de ésta mediante el uso de la potencia colectiva de una constelación de formas Estado que opten por la gestión de lo común global puede crear el espacio de constitución de nuevas formas de politicidad y, por consiguiente, de bloqueo de las dinámicas sistémicas gestionadas por las elites y clases dominantes a partir del repertorio ofrecido por la estructura de poder del capitalismo histórico en la presente coyuntura.

5.3. Esta nueva dinámica de las formas Estado, producto de nuevos procesos constituyentes como los acaecidos durante los últimos años en América Latina o los que se producirán en las diferentes grandes regiones del mundo en los próximos años, opera de acuerdo con una lógica virtuosa (1) de transformación radical de las formaciones sociales nacionales, (2) de redefinición drástica de su inserción en el mercado global y de su relación político-económica y diplomática con otros actores poderosos de la economía global, y (3) de articulación con otras unidades políticas regional, cultural y geográficamente próximas para dirimir la orientación colectiva de las políticas de integración regional y de inserción colectiva en el mercado mundial. La condición de posibilidad para que estos procesos puedan desencadenarse pasa por la calidad de los procesos constituyentes, sean estos nacionales, como sucede actualmente en las experiencias latinoamericanas y árabes, o bien potencialmente transnacionales, como bien podría suceder en el caso europeo[8].

5.4. Si la forma Estado es el campo de fuerzas mencionado en el que las clases despliegan su antagonismo, entonces la disputa en su seno, fruto de estos procesos de poder constituyente, supone por definición un conjunto de cambios en su estructura, en sus modos de funcionamiento y en

8 Véanse, para atisbar de modo puramente ilustrativo la crisis europea, Luigi Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari, Laterza, 2011; y Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union. A Response* [2011], Cambridge, Polity Press, 2012.

los procesos de reclutamiento de su función pública, que garantice que las políticas públicas implementadas por la correspondiente Administración pública cumplen ineludiblemente los siguientes objetivos:

1. la modificación de la constitución material de la sociedad correspondiente, esto es, la transformación de las relaciones de fuerza que históricamente han definido la participación por parte de las diversas clases y grupos situados en los cinco deciles de ingresos más bajos de cada formación social en el reparto de la renta y la riqueza; el acceso a la educación, la cultura y el reconocimiento; el disfrute de los bienes públicos y del capital social; y la participación y la presencia en los puestos públicos;

2. la transformación de la estructura socioeconómica que produce pobreza, exclusión y un reparto altamente inequitativo de la renta y la riqueza, porque más allá de determinados umbrales tal injusticia y tal desigualdad pervierten el concepto mismo de democracia y de convivencia civilizada, lo cual es intolerable para una sociedad que se dice democrática y evolucionada. La sociedad que construyen estos procesos constituyentes es fruto de esa transformación irreversible de las estructuras y procesos que generan desigualdad, precarización, pobreza y exclusión para un porcentaje residual no mayor del 10 por 100 de la población en el medio plazo de una generación, de forma que se dote a todos los miembros de la sociedad de una participación suficiente en los frutos del trabajo común para organizar sus opciones de vida de acuerdo con la actual calidad social media de la libertad individual;

3. la democratización de la estructura socioeconómica para corregir y transformar las pautas de comportamiento sistémicas, que han reproducido una estratificación social excluyente, un acceso a la riqueza y la renta profundamente inequitativo y una ubicación secular de grandes grupos sociales en ciclos de vida en los que apenas se ha verificado movilidad social alguna o esta ha sido baja e insuficiente de acuerdo con el disfrute medio de los derechos y las condiciones de vida: el conjunto de políticas públicas constituyentes debe ampliar las expectativas vitales de esos grupos suprimiendo las razones económicas y culturales que han bloqueado éstas y que normalmente se han articulado con mecanismos de exclusión étnica, racial, de género y territorial;

4. simultáneamente a la implementación de las transformaciones de la estructura socioeconómica deben incrementarse al máximo los derechos, la disposición de renta y el acceso a la riqueza de los sectores más desfavorecidos de la sociedad de modo inversamente proporcional a la cuantificación objetiva de su nivel de vida en términos de disposición de renta monetaria. Este proyecto de transformación socioeconómica es consustancial a la ampliación de la esfera de los derechos del 40 por 100 más desfavorecido de la sociedad y a su incorporación al pleno disfrute de los derechos de ciudadanía mediante el incremento de su renta y de su salario directo e indirecto;

5. la transformación del patrón de acumulación y de la mencionada estructura socioeconómica exige una revolución fiscal sostenida que se adecue a las formas actuales y futuras de producción de riqueza y de innovación sociotecnológica, de modo que la riqueza comúnmente producida encuentre formas de retribuir el aporte diferencial del conjunto de la sociedad al mantenimiento de las nuevas condiciones de generación de lo común, que son imprescindibles para que la producción y el crecimiento económico sean posibles. El sistema fiscal es la retribución que recibe la sociedad por su aportación a la creación del vínculo social y a la conservación de los nuevos *commons*, que en la actualidad son utilizados y apropiados privadamente dada la presente estructura mercantil de la actividad económica;

6. la transformación de la estructura de empleo y de retribución salarial directa e indirecta como consecuencia (1) de las nuevas pautas de especialización en torno al conocimiento y a la incorporación de un alto contenido tecnológico y cognitivo a los bienes y servicios producidos y, en consecuencia, (2) del consiguiente incremento del valor añadido y de la riqueza producida por la prestación laboral;

7. la transformación de la calidad de las condiciones de trabajo y empleo y de la organización y funcionamiento del salario directo e indirecto del conjunto de la fuerza de trabajo empleada en actividades monótonas, repetitivas y de bajo contenido intelectual esenciales para la reproducción de la vida en común de la formación social;

8. la transformación radical del funcionamiento de los servicios públicos básicos que atienden a las grandes necesidades de la población y la democratización de sus condiciones de acceso, calidad de las prestaciones y cierre de los diferenciales de asistencia, discriminación y disfrute respecto a los niveles disfrutados por los tres deciles superiores de la población en cuanto a sus niveles de renta;

9. la transparencia de la actividad pública y la rendición de cuentas de los gestores públicos mediante la evaluación democrática de las políticas públicas implementadas por el gobierno y por su máquina administrativa;

10. la erradicación de los elevados niveles de corrupción y de privatización legal o ilegal del circuito de la renta nacional e internacional a partir de la actividad tanto del sector público como de las zonas de ilegalidad de la actividad formal o informal del sector privado;

11. la transformación del sistema de justicia para defender lo común mediante la expulsión de las formas más groseras de impunidad disfrutadas por los delitos cometido por los sectores más poderosos de la formación social, del sistema de partidos vigente y de sus representantes, y de los grandes grupos económicos, mediáticos, tecnológicos y financieros en su ataque permanente contra los nuevos *commons* y contra las formas de vida de la inmensa mayoría de la población;

12. el corolario de este planteamiento de transformación del funcionamiento de la forma Estado y de su Administración pública es el fortalecimiento de la condición de ciudadanía y la ampliación del disfrute del catálogo de los derechos fundamentales recogidos en las nuevas Constituciones fruto de los poderes constituyentes analizados. El cambio de la matriz productiva y del patrón de acumulación de las diversas formaciones sociales es la condición ineludible del desarrollo de los derechos recogidos en los nuevos textos constitucionales del presente y del futuro y de la sostenibilidad ecológica del conjunto del planeta, porque esos procesos de cambio antisistémico entienden que el fortalecimiento de los mencionados derechos no puede ser resultado del voluntarismo político o del formalismo democrático, sino que tienen que anclarse en la transformación antisistémica de las estructuras de poder,

explotación y dominación social, económica, política y cultural, que han caracterizado secularmente a las formaciones sociales del sistema-mundo capitalista actual.

El proceso debe ser simultáneo, interrelacionado y virtuoso, ya que únicamente la transformación radical de la vieja forma Estado permite dotarse de un nuevo tipo de Administración pública, de una nueva función pública y de los correspondientes procesos de democratización radical de la misma para poder dotar al conjunto de políticas públicas de un impacto antisistémico capaz de romper tanto las relaciones de poder existentes en su seno como su articulación con los intereses privados nacionales y la vinculación de estos con los diseños globales de inserción en el mercado mundial de esa formación social y de funcionalización de las políticas macroeconómicas, monetarias y sociales a los planes de expansión de las grandes corporaciones transnacionales o a las potencias hegemónicas que orientan su inserción en el sistema de Estados geopolíticamente existente. La *defensa de la sociedad* exige la reinvención radical de la gestión de lo público para poder pensar cómo se gestiona lo común nacional y su eventual articulación con lo común regional y lo común global, lo cual constituye una condición ineludible para la refundación democrática de las sociedades que han experimentado o van a experimentar el impacto de los mencionados procesos de poder constituyente. Estos procesos han de implicar rupturas significativas con las modalidades de inserción de esas formaciones sociales en la estructura de poder del capitalismo mundial mediante el uso de un poder político reinventado capaz de trazar los perímetros de un nuevo proyecto social que a medio plazo debe ser ineludiblemente regional y transnacional y a largo plazo posnacional: solo una forma Estado gestionada de modo antisistémico respecto a las pautas de reproducción de la actual estructura de poder está en condiciones de crear el espacio político susceptible de propiciar una alternativa anticapitalista y poscapitalista. El par crisis/capitalismo debe ser desbordado por el par poder constituyente/poscapitalismo: el conjunto de procesos se juega en la dimensión nacional para desbordarse en los grandes espacios regionales mediante la invención de poderes constituyentes transnacionales y posnacionales dotados de una mayor potencia constituyente en tanto que contenedores factibles de estrategias coherentemente anticapitalistas.

5.5. Así, pues, una forma Estado atravesada por un poder constituyente se ha transformado en sentido antisistémico y radicalmente democrático en la presente coyuntura histórica si y solo si (1) el conjunto de sus políticas públicas tiene un impacto altamente transformador en su constitución

material, esto es, en el conjunto de relaciones de fuerza sistémicas que ha definido sus variables estructurales de reproducción hasta ese momento histórico; y si (2) logra desencadenar procesos de agregación regional concebidos en clave transnacional para dotar a los procesos de transformación del necesario correlato geopolítico de modo que sea eficaz y viable su proyecto político-constitucional y a largo plazo las condiciones de su reproducción mediante la agregación de otros procesos similares o el desencadenamiento de un proceso transnacional concebido en una similar vena transformadora al tiempo que se garantiza su impacto anticapitalista. Si un proceso constituyente no logra tales objetivos ello quiere decir que su ímpetu y su capacidad transformadora han quedado embotados bien por el agotamiento del proyecto político o bien porque las nuevas elites políticas o parte de las mismas están redirigiendo el proceso constituyente en su propio beneficio y quienes desean radicalizar el proceso desde el área de gobierno o los movimientos sociales realmente existentes no pueden romper el curso seguido por el conjunto de la proyecto constitucional. La calidad de la transformación de la forma Estado, cuya intensidad es la condición para su rearticulación productiva en un proyecto regional de carácter antisistémico, se evidencia, pues, por la conjunción de altos niveles de eficacia legislativa, administrativa y judicial con una direccionalidad clara en el conjunto de las políticas públicas y de su acción diplomática.

6. La condición de la generación de estos procesos de poder constituyente 3.0 exige la creación y el mantenimiento de nuevos bloques sociales hegemónicos dotados de la potencia suficiente para lanzar procesos destituyentes bien contra el viejo sistema de partidos presente en las formaciones sociales objeto de transformación o contra formas Estado autoritarias carentes de legitimidad. La construcción de estos bloques sociales y el mantenimiento de la dinámica de su reinvención permanente para animar los mencionados procesos constituyentes y penetrar y destruir las viejas lógicas de la forma Estado exigen decidir con precisión las unidades más pertinentes para su construcción y su acumulatividad. En esta coyuntura histórica parece cada vez más excluyente e imposible conciliar un criterio de clase y un criterio exclusivamente nacional para pensar la política y organizar en consecuencia los procesos constituyentes que han de transformar la constitución material de las formaciones sociales y la creación de los bloques sociales hegemónicos que han de impulsarlos en el contexto del capitalismo realmente existente y de las formas que ha asumido la *governance* capitalista en la actual crisis sistémica del mismo y en las que con toda seguridad se producirán en los próximos años, que serán sin duda más severas y brutales que la actual. Pensar lo común exige pensar en términos

creativos, proteicos y sumamente originales qué puede ser hoy una política antisistémica en lo que atañe (1) a los procesos de intervención y gestión del poder estatal y administrativo; (2) a la deconstrucción/extinción de la vieja forma Estado a partir de la actual composición de clase y de la riqueza ontológica de la cooperación social del trabajo susceptible de inventar nuevos modelos de organización de la Administración pública; y (3) al control y/o expropiación de la propiedad privada en sus actuales formas en tanto que lo común y lo público se entrelazarán en estos nuevos procesos constituyentes de forma creativa desde el punto de vista administrativo, macroeconómico y ecológico. Los movimientos, bien cuando se organizan para intervenir en la esfera política y/o para convertirse en alternativa de poder o bien cuando controlan la forma Estado mediante el correspondiente proceso electoral victorioso, deben pensar y organizar su constitución como sujeto político que pretende ser un actor que se apropia del Estado, que hiperpolitiza su funcionamiento en clave democrático-radical y que lo disuelve/deconstruye y relanza en un proyecto definitivamente transformador. Que la actividad de esa nueva forma Estado presente un fuerte componente posnacional no quiere decir que el proyecto sea antinacional o antinacionalista, quiere decir que la constitución de nuevas formas Estado, irremediablemente clásicas dada la actual correlación de fuerzas, a partir de los Estados realmente existentes es una multiplicación de los problemas para construir los bloques constituyentes que precisa esta coyuntura histórica. Es así en América Latina, donde la creación de nuevas unidades estatales a partir de procesos de secesión debilitaría irremediablemente los diversos procesos de transformación nacionales, y es así en Europa, donde los procesos constituyentes deberán ser posnacionales si quieren doblegar la actual *governance* de las elites europeas. Es radicalmente falso, pues, afirmar que Estados-nación producidos en las actuales circunstancias como escisiones de los Estados-nación existentes, aun capturados por izquierdas nacionalistas cuyo espacio de lucha es el nuevo territorio de estas nuevas unidades, puedan contribuir a proceso constituyente alguno que esté en condiciones de incidir en la transformación de la constitución material de las sociedades actuales. No habrá proceso constituyente radicalmente igualitario y democrático a partir de las formas Estado producto de la fisión de las actuales.

6.1. Los procesos constituyentes actuales tienen que tener, por consiguiente, un contenido inequívocamente de clase, excluyentemente de clase, porque esta es la condición *sine qua non* para controlar los procesos primordiales de reproducción social en el contexto presente: de la creación de dinero y del control de la masa monetaria, a la institucionalización,

creación y regulación de bancos centrales incardinados a las políticas macroeconómicas de lo común; de la gestión del circuito presupuestario público a la sostenibilidad ecológica a medio plazo: solo un radical criterio de clase permite pensar, intervenir y controlar la máquina del Estado para convertir su acción en un vector de desestructuración del poder del capitalista colectivo nacional y transnacional al tiempo que la implementación de esas políticas contra la dominación destruye la materialidad de los procesos de captura de su maquinaria por los viejos o nuevos actores que lo administran: la radicalidad de las políticas que han de implementar estos procesos constituyentes a partir de la gestión del Estado por la intelectualidad de masas antagonista es la condición material para su mutación a largo plazo en una forma posnacional y eventualmente postestatal.

6.2. Otro tipo de escenario condenaría a estos procesos de poder constituyente al puro conformismo. La competencia entre unidades estatales no dotadas de ese proceso de transformación antisistémica interna y externa únicamente juega en beneficio de la conservación de la actual lógica de competencia en el seno del sistema interestatal regional o global en pos de diferenciales positivos de inserción en el mercado mundial, si es que ello fuera posible, dado que igual que las ciudades compiten mediante sus proyecto de *growth machines* que se venden en la arena global, igualmente los Estados, nuevos o viejos, compiten en la *race to the bottom* en términos de *workfare frameworks* schumpeterianos.[9] Obviamente, la capacidad de organizar otros modos de comportamiento político a este respecto parte o bien de la energía de los movimientos antisistémicos para construir sujetos políticos que disputen el poder en todos los aspectos de la vida social y desequilibren las relaciones de fuerza con el fin de transformar la constitución material mediante la captura de la forma Estado y la apropiación de la máquina administrativa a todos los niveles, o bien de la coherencia de los movimientos que ya han ocupado el Estado para lanzar desde ahí los correspondiente procesos de transformación socioeconómica y política, como sucede en la actualidad en buena parte de los países latinoamericanos: es imposible que las nuevas cartas magnas de derechos sean constitucionalizadas, normativizadas y aplicadas por las viejas elites, máquinas y aparatos estatales; es imposible confiar a nadie

9 Véanse al respecto David Harvey, *Rebel Cities*, Londres, Verso, 2012; *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Nueva York, Routledge, 2001; *The Urban Experience* y *The Urbanization of Capital*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989 y 1985; Eric Hobsbawm, *How to Change the World. Tales of Marx and Marxism*, Londres, Abacus, 2011; y Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* y *State Power*, Cambridge, Polity Press, 2002 y 2007.

su implementación y administración si no a los nuevos sujetos políticos que desplazan a los viejos actores institucionales, a los nuevos cuadros de los procesos revolucionarios, a los nuevos *checks and balances* ultrademocráticos y a los nuevos procedimientos de gestión antisistémica supereficientes, porque se trata de construir una sociedad que no deje fuera al 40 por 100, ni al 30 ni al 20 ni al 10 por 100 del cuerpo social, porque se trata de procesos que piensan la igualdad no de acuerdo con el modelo de las *middle classes* globales, siempre satisfechas ante la miseria y la pobreza estructurales reinantes a su alrededor, sino en virtud del modelo de la sociedad de lo común, que solo una política verdaderamente antisistémica y transformadora puede conseguir.[10]

10 El debate sobre las clases medias como columna vertebral de las sociedades contemporáneas es uno de los más falaces y engañosos de la sociología moderna, porque intenta aplastar la diversidad de la composición técnica y política de la fuerza de trabajo mediante un concepto uniformador y homogenizador que convierte la estratificación compleja de la división del trabajo del capital y simultáneamente la potencia de la cooperación social del trabajo en un *constructo* sociológico amorfo ligado a características fenomenológicas totalmente insuficientes para comprender la realidad laboral, social y política derivadas de sus rasgos subjetivos, técnicos, intelectuales y ontológicos. En el imaginario de estas conceptualizaciones, las clases medias son el correlato conservador de la actual estructura de poder de clase, de la organización capitalista del trabajo y del tensionado sistema de representación parlamentario. Las clases medias son homogéneas, quieren estabilidad, altos niveles de consumo y un apacible entorno urbano en el que disfrutar de un hedonismo consciente, ya que su inserción en el mercado de trabajo, su nivel estable de renta y la conciencia de su competencia técnica les hace merecedoras de tal estatus. Dado este dato sociológico, su comportamiento político es moderado, su capacidad de organización sindical baja o nula y su potencial contribución a nuevos procesos de poder constituyente nulo. Es, en definitiva, el sueño estúpido de quienes escriben sobre ellas; es en definitiva el colmo del conservadurismo social de corte socialdemócrata retrógrado. La realidad es muy distinta. Las clases medias son el obstáculo epistemológico que permite no pensar la composición de clase en un momento histórico dado y por ende las estrategias de poder de la relación-capital para jerarquizar la fuerza de trabajo colectiva y las realidades de la cooperación social del trabajo y, en fin, los procesos de autonomía política y poder constituyente de la clase. Toda la historia del fordismo y del posfordismo puede leerse a contrapelo del concepto de clases medias –desde Thorstein Veblen, *The Engineers and the Price System* (1919) y Adolf Berle y Gardiner Means, *The Modern Corporation and Private Property* (1932), a James Burnham, *The Managerial Revolution* (1941) y Ralph Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (1959), pasando por Serge Mallet, *La nouvelle classe ouvrière* (1963) y J. K. Galbraith, *The New Industrial State* (1971), por citar obras que teorizan el concepto hasta el inicio de la crisis definitiva del fordismo– y ahí está el acontecimiento político decisivo de esas dos fases, esto es, la revolución mundial de mayo de 1968 para destartalar el concepto de clases medias tal y como lo emplean estos autores. La realidad es muy distinta, porque dentro del concepto amorfo de clases medias se verifica toda una serie de procesos complejos de estratificación y jerarquización de lo que me gusta llamar intelectualidad de masas, esto es, de la fuerza de trabajo de los sujetos cognitivos, toda una serie de dinámicas de relación con el aparato productivo y con el mercado y toda una serie de relaciones críticas con el conocimiento y con el saber en los procesos de organización y división del trabajo que ha tenido durante los últimos cincuenta años manifestaciones riquísimas que

6.3. Es igualmente torpe todo intento de construir identidades excluyentes a partir del desconocimiento de la producción desigual de espacio por el capitalismo y de la construcción de la soberanía a partir del territorio. En la era del *general intellect*, de la intelectualidad de masas antagonista, producir soberanía y representación a partir de la abstracción y la generalidad de la dominación de clase es el único modo de conservar el territorio, la diferencia, la biodiversidad y la complejidad ecológica: cuanto más abstracto y desmaterializado sea el principio articulador de la soberanía, más democrático, justo e igualitario será el sistema político correspondiente: solo la justicia y la igualdad radicales colocadas en la base de la constitución política pueden reproducir lo común; solo políticas no etno-identitarias, no territorializadas, no exclusivamente nacionales pueden garantizar la diferencia nacional, la diversidad cultural, la ecología de los territorios. La política necesaria en esta coyuntura histórica no nacerá espontáneamente de las lógicas que hasta ahora han probado y experimentado los movimientos sociales en Europa, en Estados Unidos o en el mundo árabe, que son valiosísimas, como tampoco surgieron de las viejas formas de hacer política de la izquierda o únicamente de los movimientos en América Latina, ni se generará por las muestras de descontento masivas y mantenidas en el tiempo más allá de izquierdas y derechas de los sectores afectados por la crisis. Al igual que una ontología no produce una política, tampoco una movilización social sostenida, en las redes, en las calles, o en todo el espacio social, produce máquinas de guerra capaces de desestructurar la actual estructura de poder de la relación-capital y de neutralizar las dinámicas que las elites son capaces de combinar a partir de la misma. La riqueza ontológica y los experimentos organizativos a fecha de hoy realizados en Europa y en los países árabes, y como demuestra la experiencia de los procesos constituyentes en América Latina, son realmente exuberantes y han creado inmensas posibilidades para crear esas máquinas susceptibles de desestabilizar el actual poder de clase nacional y global.

---

el concepto de clases medias intenta eludir y olvidar. El concepto de clases medias quiere reducir la complejidad de la composición de clase a una realidad sociológicamente plana ligada únicamente a los niveles de renta y consumo y a opciones políticas conservadoras que eluden todo tipo de transformación antisistémica de la estructura económica o constitucional. Elude también cualquier vinculación de esos estratos con los procesos productivos o su inserción en los mismos, vinculándolos a opciones políticas que aseguren la perpetuación de su estatus. Si tuviéramos que pensar en dos textos que leen y critican el concepto ya en el posfordismo, bastaría con pensar en *Le nouvel esprit du capitalisme* (2002), de Luc Boltanski y Éve Chiapello, y en *Crisis de la clase media y posfordismo* (2006), de Sergio Bologna, uno de los principales exponentes del *operaismo* italiano.

6.4. Y no se trata simplemente de revoluciones democráticas concebidas como el mero vector articulador de una nueva política. No se trata de *catch-all populisms* que carecen del suficiente poder transformador y que no pueden llegar muy lejos, porque no son realmente antisistémicos. El momento actual invita a la invención total en el vacío de la política que atraviesa buena parte del sistema-mundo y eso supone construir organizaciones políticas absoluta, totalmente nuevas que lancen proyectos radicales que puedan, a partir de la micropolítica de los movimientos, dar un salto a formas que ahora parecen totalmente inasequibles: la riqueza actual de estos invita a ello, pero las formas de comunicación, distribución y reticulación presentes por ahora en Europa, en parte de América Latina y en los países árabes son simplemente insuficientes: es preciso ir más allá, para trazar conexiones neuroorganizativas más finas, más rápidas, más instituyentes y peligrosas para las elites dominantes. Las consecuencias del análisis de la distribución de los porcentajes de voto registrados durante los últimos meses en esas regiones son obvias, pero de ahí no se deduce en absoluto que las opciones de los movimientos sociales presentes en las mismas giren en torno a la recomposición de las viejas izquierdas: no se trata de recomponer, sino de inventar la política antisistémica de una izquierda que todavía no existe como forma social pero que apunta a una revolución de las actuales estructuras sociales, económicas y políticas en clave extremadamente radical: atacar el poder del Estado y ocupar su lógica no es nada inasequible, contaminador, imposible: se ha hecho históricamente, se ha materializado en la actualidad en América Latina, será necesario hacerlo para desestabilizar el cuadro de poder actual en otras regiones del planeta. Y ello se hará sin asfixiar la movilización social, sin que los sujetos que protagonizan este ciclo político acaben irremediablemente cosificados y atrapados en conceptos de soberanía rígidos y periclitados o pierdan su singularidad. La actual composición de clase del trabajo cognitivo presenta una inteligencia que es capaz de operar en distintos planos de consistencia, con diferentes temporalidades, con diversas espacialidades, con lógicas diversas de complejidad y diversas escalas de resiliencia, con finura táctica para gestionar política y estatalmente lo común y con gran capacidad de construir comunicación y crear hegemonía en clave de una verdadera revolución democrática a partir de la cultura política de los movimientos. Ese es el horizonte, la capacidad de intervenir multidimensionalmente en la complejidad de la reproducción social de la relación-capital y de la institucionalidad estatal. Y obviamente a fecha de hoy debe leerse con toda atención la fenomenología de los movimientos sociales y de las experiencias políticas que han lanzado procesos constituyentes exitosos en América Latina mediante la ocupación del Estado, porque éstos constituyen el *open source* de la planificación estratégica en otras latitudes, fundamentalmente a

corto plazo en Europa y los países árabes. Pero igualmente debemos pensar en los multiplicadores de la espontaneidad, en los aceleradores de las partículas antagonistas que ahí se manifiestan: en realidad, la política es acelerar el tiempo, *percorrere i tempi o rimanere in dietro*, decían los *operaistas* italianos. Y acelerar el tiempo significa también en la política producir revoluciones epistémicas en las formas de organización, en la gramática de la intervención de la esfera pública. Los actuales sistemas de partidos presentes en las diversas formaciones sociales europeas o latinoamericanas o en los países árabes deben desaparecer o transformarse hasta lo irreconocible al calor de la emergencia de nuevos sujetos políticos: ello supone un contundente proceso, o mejor un conjunto abigarrado de procesos, de erosión de sus lógicas, de disputa del espacio simbólico y político que ocupan al hilo del surgimiento de otros actores y por supuesto de la ubicación de estos nuevos actores y sujetos políticos poderosos en el centro de esa lucha por la desarticualación de las actuales formas de representación y de la ambición de hacer política en todas las formas posibles, por cualquier medio necesario. Que desaparezcan o se debiliten los viejos sistemas de partidos no supondrá obviamente que sus actuales protagonistas y los actores económicos a quienes representan se desvanezcan en el aire: implicará, por el contrario, que las luchas y las máquinas de guerra de los movimientos sociales en Europa o en los países árabes y/o la capacidad de incidir políticamente de los Estados ocupados por los movimientos de transformación en América Latina cambiarán las condiciones de existencia de aquellos, debilitarán sus modalidades de juego, trastrocarán su relación e inserción con el Estado y la sociedad, convertirán en hegemónicos a otros actores y sujetos políticos en sistemas de partidos reinventados, que definirán nuevas condiciones de supervivencia y existencia de un nuevo conjunto de actores políticos.

6.5. Otro aspecto importante en el presente momento histórico es el del nacionalismo como criterio de organización y movilización política presente en el escenario global y regional, sea éste latinoamericano, europeo o árabe, asiático o africano. El problema sigue radicando en el concepto de *nacionalidad*, que presenta más obstáculos epistemológicos y políticos que abre verdaderas líneas de fuga que puedan desbloquear el actual mapa de potenciales alianzas políticas en Europa y en América Latina, en el Magreb y en el sudeste asiático, en el horizonte de la presente coyuntura histórica mediada por la crisis. Decir nacionalidad en esta coyuntura es decir forma Estado y supone conjugar un plan de transformación y construcción de la misma. El concepto de nacionalidad opera hoy en Europa y en los países árabes más como un agujero negro teórico que como un concepto político estratégico para pensar la coyuntura de las

alianzas políticas susceptibles de crear nuevos bloques sociales hegemónicos. En este sentido, los actores políticos deben explicitar sus opciones de modo neto y contundente. ¿Qué supone disponer de los recursos que se hallan en determinados territorios? ¿Implica un nuevo pacto fiscal en virtud del cuál esos territorios y comunidades disfrutan de la totalidad de los rendimientos obtenidos de los mismos y administran de modo totalmente autónomo sus beneficios o supone por definición la transferencia de una parte de ellos a unidades políticas transnacionales en concepto de los servicios que estas prestan o pueden prestar para retribuir el capital social, los servicios generales y las externalidades positivas de gestión de lo común nacional o regional? ¿Tiene sentido optar por procesos de secesión de acuerdo con criterios primordialmente étnicos o culturales? ¿Es la soberanía de un territorio compatible con otros tipos de soberanía o se trata de una primacía ontológica que no puede ser objeto de negociación? ¿Qué supone la territorialidad para una comunidad política?

En realidad, *mutatis mutandis*, la dotación de recursos naturales es similar políticamente a los procesos de construcción de la segunda naturaleza propiciados por el desarrollo geográfico desigual del capitalismo histórico: ¿debe secesionarse la Padania industrializada y rica del norte de Italia del Mezzogiorno más pobre, rural y desindustrializado históricamente o la provincia de Santa Cruz más pujante desde el punto de vista económico respecto a La Paz y la sierra en el Estado boliviano, o Cataluña o Euskadi en el caso de la provincia España? ¿Debe escindirse la por ahora Europa rica y estable financieramente del norte de los países meridionales atravesados por la turbulencia financiera de los mercados y la inestabilidad de sus cuentas nacionales o, por el contrario, los movimientos sociales y los actores políticos europeos deben apostar por mecanismos macroeconómicos y fiscales de compensación fiscal y unión presupuestaria y de integración de los sistemas financieros y bancarios a escala europea? ¿Constituye la dotación desigual de los factores productivos –sean estos naturales o producidos por procesos por definición desequilibrados de acumulación de capital, riqueza y concentración de la tecnoestructura teorizada por Marx en el célebre «Fragmento sobre las máquinas» de los *Grundrisse*– el criterio para definir procesos de constitución de soberanía? ¿Existe en realidad diferencia entre la biodiversidad natural y la biodiversidad del sistema de máquinas y del *general intellect*, dada la composición de clase del sujeto proletario global actual? ¿A partir de qué elementos constitutivos es conveniente definir los procesos constituyentes en la era del trabajo cognitivo y de la biodiversidad ecosostenible, en la era de la intelectualidad de masas, del *general intellect* y del trabajo cognitivo en las actuales sociedades del conocimiento? ¿Es lícito

pensar la forma Estado como un elemento fundamental de los procesos de definición de la nueva constitución material o deberán ser los procesos transnacionales los que definan la nueva ubicación constitucional de las diversas pretensiones de unicidad política? O dicho de otra forma, ¿puede situarse la política más allá del bien y del mal de la estructura de poder del capitalismo realmente existente y de la coyuntura de reproducción del poder de clase nacional y transnacional del sistema-mundo a corto y medio plazo? Estas, junto a muchas otras, son preguntas que debería contestar el concepto de nacionalidad hoy, si no quiere ser el sucedáneo de un debate que no se produce sobre cómo transformar realmente la constitución material de las sociedades actuales y sobre cómo se articula una dinámica constituyente que ataque los nodos de coagulación del poder en una formación social integrándose en un proceso constituyente de alcance verdaderamente transnacional. Y estas son las preguntas que deberían responder también los movimientos sociales y los actores políticos en Europa y en los países árabes; la respuesta a las mismas en los países latinoamericanos ya ha sido dada por los actuales procesos de transformación y las diversas revoluciones que han atravesado el continente durante los últimos veinte años.

Primera Parte.
La nueva economía política de la explotación en el capitalismo global

1. La exclusión social en el contexto de la globalización*

Jan Breman

La noción de exclusión

El punto de partida de este ensayo es el concepto de exclusión definido como la falta de acceso a la plena participación en la corriente dominante de la sociedad en términos económicos, políticos, sociales y culturales. Por lo tanto, la exclusión trasmite un sentido de negación o pérdida. El nodo de este análisis radica en la relación existente entre globalización y exclusión: ¿hasta qué punto la globalización sirve para superar —o alternativamente para agravar— las situaciones de exclusión? Para dar una respuesta coherente a esta pregunta es necesario entender ambos fenómenos dentro de una perspectiva histórica. La exclusión ciertamente no es algo nuevo y no puede relacionarse solamente con la aceleración del proceso de globalización durante el último cuarto de siglo. Al mismo tiempo, la estructura de desigualdad a escala trasnacional solo se puede entender analizando la trayectoria histórica de la globalización.

---

* Publicado originalmente como «Social Exclusión in the Context of Globalization», Documento de trabajo 18, Policy Integration Department, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004.

Jan Breman, «Work and Life of the Rural Proletariat in Java's Coastal Plain», *Modern Asian Studies*, vol. XXIX, núm. 1, 1995, pp. 1-44; incluido ahora en Jan Breman, *Outcast Labour in Asia*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 287-328.

El estado de exclusión bajo el que vive y trabaja la gente a menudo se traduce en términos de pobreza y desigualdad. La primera dimensión se refiere a la falta de activos. Dada la falta de medios de producción tales como tierra u otras formas de capital por medio de los que puedan obtener ingresos, grandes segmentos de la población económicamente activa tienen que vender su trabajo para ganarse la vida. La pobreza se vuelve especialmente acuciante si (i) el precio del trabajo está cerca o incluso por debajo del nivel de reproducción, y (ii) si el desempleo o el subempleo están disparados porque la oferta de mano de obra es estructuralmente mucho más elevada que la demanda. A menudo sucede que estos dos factores son interdependientes. La exclusión de los medios de producción puede conducir a la exclusión de los medios de consumo. En esos casos, la marginalidad y la vulnerabilidad toman la forma de una existencia pauperizada.

En la exclusión hay varias dimensiones que no coinciden necesariamente. En sentido económico, la exclusión se refiere a la incapacidad para tener un empleo remunerado que produzca un ingreso suficiente que cubra las necesidades básicas. En términos políticos, la exclusión implica una falta de acceso a las fuentes de poder y la incapacidad para participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones, desde el nivel doméstico en adelante. En sentido social, la exclusión equivale a la denigración, a la pérdida de respetabilidad y de dignidad ante uno mismo y ante los demás. Las discrepancias entre estas tres dimensiones proporcionan espacio para intervenciones que pueden contribuir a dar origen a la inclusión. El sufragio, el principio de una persona un voto que quedó universalizado en las sociedades del sur y sureste de Asia después de la descolonización, aumentó la influencia política de clases sociales que en generaciones anteriores habían carecido de voz. En esa medida, la introducción de la democracia aumentó el espacio para maniobrar de los desfavorecidos, por ejemplo de los trabajadores agrícolas en India, hundidos en el fondo de la economía y la sociedad rural. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que un marco democrático no es una condición suficiente para la inclusión.

Cuando las diversas dimensiones de la exclusión se refuerzan entre sí surge un modelo de exclusión acumulada que es difícil de abordar. La literatura especializada reciente ha establecido la categoría del superpobre o el ultrapobre y al hilo de esta resulta plausible identificar la subclase de los superexcluidos o ultraexcluidos. La característica de estas situaciones es que las diversas dimensiones de la vulnerabilidad

se refunden en un estado de segregación o, en otras palabras, en una cierta clase de separación de la corriente dominante de la sociedad que también tiene una connotación espacial.

La pobreza no es necesariamente idéntica a la exclusión. La gente puede sufrir privaciones, pero si no está en posición de relacionar sus propias circunstancias con las condiciones en las que vive otra gente, no hay ninguna razón para que se sienta excluida. La globalización como proceso ha contribuido sin duda a ampliar y aumentar los horizontes y las aspiraciones sociales. Los nuevos medios de comunicación hacen más fácil que la gente relacione la calidad (inferior) de su propia vida con los estándares (superiores) que disfrutan otros, ya sea cerca o lejos. Por ello, la penuria relativa tiene enorme importancia en la definición de la exclusión. Del mismo modo, la desigualdad no es una condición suficiente para verse atrapado en una situación de exclusión. Desde luego los sistemas sociales en los que la jerarquía es el principio organizador se caracterizan por una sesgada distribución de la propiedad, del poder y del prestigio. ¿Pero puede considerarse automáticamente que los grupos situados en el fondo de la pirámide de esas sociedades se hallan excluidos? En las primeras publicaciones sobre el orden de castas en el sur de Asia, la postura convencional era definir semejantes categorías en términos de exclusión: los parias, todos aquellos que viven en condiciones intolerables, etc. Sin embargo, en términos sociológicos estas categorías estaban mucho más incluidas, ya que, para conservar su pureza, las castas superiores necesitaban de su presencia y de los servicios económicos que estas realizaban.

El significado de la exclusión es carecer de valor, no tener un papel constructivo que desempeñar en términos económicos o no económicos, estar en situación de exceso frente a la demanda. Por otro lado, los sistemas sociales basados en la norma de la igualdad no toleran fácilmente la exclusión. Si por alguna razón imprevista la gente deja de estar incluida, la reacción habitual es facilitar su regreso al redil de los incluidos. En el mundo en general, y esto también está relacionado con el proceso de globalización, parece que la tendencia se desplaza de la exclusión hacia la inclusión, y si ello no sucede en la práctica al menos tal desplazamiento se afirma como ideal social que merece un apoyo universal. La exclusión, entendida como la negación del derecho a tener acceso a la inclusión, parece haber perdido la legitimidad que pudo tener en otros momentos.

La yuxtaposición de la exclusión y la inclusión dificulta la comprensión de una y otra. Como en todas las variaciones sobre el concepto de dualismo, centrarse en los contrastes nos ayuda a entender que en la vida real la esencia es lo que se encuentra entremedias de ambas. Sería una ayuda considerar la división exclusión-inclusión no como una polaridad fija sino como un continuo, como una escala móvil que está sometida a cambios en el tiempo. También es necesario añadir aquí que la conciencia de la exclusión, o por la misma razón de la inclusión, es dinámica, no estática. Las preguntas que surgen no son solo la exclusión de qué y por quién, sino también desde cuándo. Finalmente, tan importante como la percepción de la exclusión por aquellos que están excluidos, es la percepción de la exclusión por parte de aquellos que están incluidos. ¿Cuáles son los argumentos explícitos e implícitos para mantener invisible a la parte excluida de la humanidad?

La globalización y la promesa de la inclusión

Una reevaluación crítica

El trascendental trabajo de Immanuel Wallerstein[1] sobre la aparición del sistema-mundo aborda muchas de las parcialidades de la interpretación de la globalización como un fenómeno reciente. Sin embargo, a pesar de toda su crítica, este sociólogo parece estar de acuerdo con que la senda de desarrollo seguida por el Tercer Mundo es esencialmente una repetición del proceso de transformación que se produjo en las sociedades del Atlántico durante el siglo XIX y primera mitad del XX. Su análisis sugiere una transición en las últimas décadas desde las economías agrario-rurales a las economías industrial-urbanas. Su escepticismo se refiere principalmente a la sostenibilidad a nivel global del modo de producción capitalista.

[1] Immanuel Wallerstein, «Globalization or the Age of Transition: A Long-term View of the Trajectory of the World System», *International Sociology*, vol. XV, núm. 2, 2000, pp. 249-265.

Su punto de partida es la liberación de cantidades crecientes de fuerza de trabajo de su cautividad en la agricultura y su posterior entrada en otros sectores económicos. Wallerstein habla de desrruralización cuando hace referencia a esta tendencia en curso que, especialmente en los últimos cincuenta años, ha cambiado espectacularmente la anterior composición de la economía global. Una parte mucho mayor de la humanidad, también fuera del ya muy desarrollado Primer Mundo, ha sido expulsada del sector primario de la producción.[2] En mi opinión no debería entenderse que el cambio que se ha producido suponga básicamente una repetición del mismo proceso de restructuración urbano-industrial que se produjo, en una época anterior, en la cuenca del Atlántico Norte.

El éxodo desde la economía aldeana en el Tercer Mundo no significa que las crecientes cantidades de migrantes estén logrando establecerse en localizaciones urbanas. Aunque las grandes ciudades han crecido más rápidamente que nunca, si atendemos al mero tamaño de la población, conviene no olvidar que existen grandes contingentes que siguen moviéndose entre la ciudad y el campo, así como entre diferentes sectores económicos. Estos modelos de circulación de la fuerza de trabajo son independientes de la distancia, vinculando algunas veces el lugar de origen y destino dentro de un solo país, o extendiéndose en otros casos entre fronteras continentales. El flujo incesante y la perpetua rotación están relacionados con regímenes de empleo marcados o bien por el trabajo por cuenta propia o por el trabajo asalariado, en este último caso basado más a menudo en contratos ocasionales que regulares. La necesidad de un comportamiento muy flexible del mercado de trabajo coincide con el pago por tareas que requieren poca o ninguna cualificación y escolarización. Estas son, en resumen, las condiciones que caracterizan a un amplio abanico de actividades en el sector informal de la economía.

La optimista afirmación que hace Wallerstein es que el hecho de acostumbrarse a este trabajo no agrario, al margen de su demanda variable que produce periodos de desempleo, finalmente conduce a un nivel salarial más elevado. Para los trabajadores que participan en este modo de existencia, la experiencia así adquirida proporciona un punto de partida para su posterior paso al sector formal de la economía.

2 *Ibid.*, pp. 261-262.

> Incluso donde hay grandes cantidades de personas que están técnicamente desempleadas y que obtienen sus ingresos, como así sucede, de la economía informal, las alternativas reales existentes para los trabajadores que se encuentran en los *barrios* y *favelas* del sistema-mundo son tales que están en posición de exigir niveles salariales razonables para entrar en la economía asalariada formal.[3]

¿Es pertinente esta conclusión en lo que respecta a la mano de obra que se ha vuelto móvil en las poblaciones y zonas rurales de la región de India sobre la que se ha centrado crecientemente mi trabajo de campo en estos años?

Mi respuesta negativa está extensamente documentada en *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*.[4] Aunque los ingresos de los trabajadores del sector informal fuera de la agricultura tienden, de hecho, a ser algo mayores que los salarios de los trabajadores agrícolas, una clara mayoría de los hogares afectados todavía tienen que sobrevivir con un ingreso diario per cápita inferior a un dólar estadounidense. Esto significa que la gente que depende del empleo informal está, en la mayoría de los casos, firmemente atrapada por debajo del umbral de la pobreza. De acuerdo con una definición algo más benévola de la privación que tome en consideración no solo la subsistencia básica sino también el coste, por ejemplo, de la vivienda, la atención médica, la educación y de un mínimo de esparcimiento, este nivel está establecido en unos ingresos mínimos de dos dólares per cápita diarios, no ocasionales sino regulares. Una existencia «cómoda» como esta es bastante excepcional fuera del ámbito del sector formal.

El «descubrimiento» del sector informal en la economía urbana a comienzos de la década de 1970 vino acompañado de la suposición de que esta zona funcionaba como una sala de espera, en la que el ejército de migrantes originarios de las zonas del interior podía adaptarse a su nuevo hábitat antes de abrirse camino hasta el sector formal, donde encontraría empleos más cualificados, mejor pagados, más seguros y más protegidos. Sobre la base de mis repetidas investigaciones empíricas y

---

3 *Ibid.*, p. 262.

4 J. Breman, *Footloose Labour: Working in India's Informal Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

locales, tanto en India como en Indonesia, llego a la conclusión de que los casos de semejante trayectoria social ascendente resultan difíciles de encontrar.

Una serie de informes encargados principalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las décadas de 1970 y 1980 llamaron la atención sobre lo que se denominó el problema del sector informal. En ellos se sugería tomar medidas y aprobar disposiciones legales para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores pobres en los países del Tercer Mundo. Tipos de análisis semejantes así como los planes de intervención que los acompañan todavía se siguen escribiendo. Sin embargo, esta estrategia benigna ha sido gradualmente reemplazada por la opinión de que los mercados de trabajo en los países pobres necesitan más —y no menos— flexibilización, tesis que ha servido para sugerir que el considerado inequitativo e injusto privilegio de trabajar en el sector formal de la economía debería ser abolido. La protección de una pequeña pero poderosa vanguardia de la fuerza laboral debería acabar; y —por el bien de estimular el crecimiento del empleo— se urge a los gobiernos para que faciliten el libre juego de las fuerzas del mercado. De acuerdo con la misma línea de razonamiento, no hay espacio para introducir planes de provisión social promovidos por el Estado.

Estas eran las recomendaciones que hacía el Banco Mundial en un importante documento de 1995.[5] Ya he analizado el contenido y las recomendaciones del *World Development Report 1995* en un artículo crítico.[6] Un argumento similar, que mantiene que el sector informal es la solución en vez del problema, sostiene que lo que parece pobreza —definida como la falta de propiedad—, en un análisis más detallado, es una interpretación errónea de lo que es la formación de capital que, en la práctica, se produce a una escala impresionante en el sector informal de la economía. Por mi parte disiento totalmente de esta valoración que es parcialmente exagerada y parcialmente engañosa.[7]

---

5 World Bank, *World Development Report, 1995: Workers in an Integrating World*, Washington, Banco Mundial y Oxford, Oxford University Press, 1995.

6 J. Breman, «Labour Get Lost: A Late-capitalist Manifesto», *Economic and Political Weekly*, vol. XXX, núm. 37, 1995, pp. 2294-2299.

7 J. Breman, «A Question of Poverty», discurso de despedida en el Institute of Social Studies, La Haya, 25 de octubre de 2001.

Regreso ahora al análisis de Wallerstein, que parte de la premisa de que el capitalismo mundial está en un acuciante, e incluso terminal, estado de crisis. La expansión en curso de este modo de producción —de acuerdo con este sociólogo— está frustrada por la reversión económica causada por una importante caída de los márgenes de beneficio. La presión resultante implica una restricción de la acumulación de capital que siempre ha sido el principio organizador del capitalismo. Las inversiones necesarias para ampliar y profundizar los mercados se están agotando. El primero de los tres factores responsables de este giro económico ya se ha mencionado: el aumento de los salarios por todo el mundo hace imposible que el capital se «fugue» a regiones todavía «subdesarrolladas» donde el coste del trabajo es mucho menor. Los empresarios capitalistas ya no pueden seguir con su comprobada estrategia de continua recolocación de la producción, sino que tienen que afrontar directamente las demandas de ingresos más razonables que hacen los trabajadores del sector informal. Las zonas de captación de reservas de trabajo en la periferia globalizada, que hasta ahora parecían inagotables, han sido incorporadas finalmente a la economía de mercado y, después de atravesar una fase de desarraigo social y desconcierto político, han conseguido fortalecer finalmente su posición negociadora frente al capital y ejercer así una presión al alza sobre los niveles salariales. Desde el punto de vista de los intereses del trabajo, esto es una afirmación verdaderamente optimista que encuentro difícil de conciliar con la sostenida pobreza de los estratos inferiores en la India rural y urbana. En menor grado todavía he visto a esta gente incorporarse a la económica salarial formal, como sugiere Wallerstein.[8]

¿Muestran los niveles de beneficio del capital una tendencia decreciente debido a los otros dos factores que él analiza? Estos se refieren, por una parte, a la creciente incapacidad de las empresas privadas para no incluir en sus costes operativos la eliminación de los residuos y la limpieza del medio ambiente y, por otra, al aumento de los impuestos que necesita el gasto público. Para empezar, la aparición del movimiento ecologista, que constituye la primera fuente de presión, implicaría que en nuestros días las propias empresas tienen que soportar los costes de purificación de la tierra, del agua y del aire. En las zonas de mi investigación en el sur y sureste de Asia, es extremadamente difícil de percibir un cambio tan decisivo de la contabilidad privada. La estrategia de la libre empresa de externalizar los costes de la contaminación

8 I. Wallerstein, «Globalization or the Age of Transition», *cit.,* pp. 261-262.

parece, por ahora, proseguir sin descanso. La reluctancia del Estado medio del Tercer Mundo a emprender una acción enérgica contra la degradación medioambiental señala, en mi opinión, la naturaleza cruda e incontrolada del capitalismo en la periferia global. En esas extensas partes del mundo, las organizaciones de consumidores, y otros organismos no gubernamentales, han creado mucho menos espacio para ejercer la presión pública que en las prósperas zonas centrales del capitalismo en las que Wallerstein parece apoyar su juicio.

Otra fuente de presión se encuentra en la constante intensificación de los impuestos. El capital está sometido a la demanda de seguridad pública y, además, ya no está en posición de negar descaradamente las reivindicaciones populares sobre educación, atención sanitaria y seguridad a lo largo de la vida. A juicio de Wallerstein, el impulso para hacer estas concesiones proviene de la necesidad de legitimar la acción del Estado frente a los hasta ahora segmentos desfavorecidos de la población y la simultánea comprensión entre los más acomodados de que semejantes gestos son inevitables por el bien de una mayor estabilidad política.[9] De nuevo, en el transcurso de mi investigación empírica en India Occidental durante las cuatro últimas décadas no he encontrado temor alguno, ni entre los políticos ni entre la burguesía, a que el estrato social menos privilegiado plantee una amenaza seria para la ley y el orden. Dejando de lado su reputación como *les classes dangereuses*, ganada en un escenario completamente diferente, la denigración de los trabajadores pobres,[10] que es la actitud social predominante, no está matizada por la idea de que en los grupos más desfavorecidos anide oculto un potencial contrapoder a la espera de ser movilizado contra la intolerable explotación y exclusión reinantes.

Tampoco hay ninguna señal de un creciente apoyo a favor de un sistema fiscal más riguroso, o de un cambio en el equilibrio de poder que conduzca a una distribución más equitativa de la riqueza. La intensificación de la recaudación tributaria por el Estado no significa que los más adinerados se encuentren bajo una mayor vigilancia por lo que concierne a su espacio para producir y consumir. En realidad, su capacidad para maximizar sus intereses privados ha aumentado. Para las masas del vasto subcontinente del sur de Asia, puede sostenerse lo contrario, ya que los Estados en cuestión ni son capaces ni están dispuestos

9 *Ibid.*, p. 263.

10 Se trata de aquellos trabajadores (*labouring poors*) que a pesar de estar insertos en el mercado de trabajo siguen siendo pobres y permanecen anclados en la pobreza. [N. del T.]

a apropiarse de una parte razonable del valor añadido al capital en el proceso de producción, ni siquiera de ejercer un control adecuado sobre las maneras en que se gasta el capital. En consecuencia, no se introducen redes sociales de seguridad que pudieran ayudar a minimizar la vulnerabilidad de los pobres y el gasto en vivienda pública, educación y asistencia sanitaria es mucho más bajo de lo que mínimamente se requeriría para mejorar sustancialmente los niveles de vida de los trabajadores del sector informal.

Mi conclusión es que la contracción del capital en la economía global, que Wallerstein traduce como un marcado descenso de las tasas de beneficio, no se ha estado produciendo en el escenario de mis investigaciones sociológicas de los últimos cuarenta años en India. Tampoco he encontrado evidencias de estancamiento en la acumulación de capital. En mi opinión, sería más fácil sostener la tesis contraria, es decir, la aceleración de la formación de capital que queda fuera del alcance de la gobernanza nacional o transnacional. El capital se ha vuelto significativamente más volátil entre países y continentes, pero las maneras en que se mueve no han ido acompañadas de un mayor control o siquiera transparencia. Por poner un ejemplo, hay una grave escasez de información sobre la magnitud de las transferencias privadas hacia muchas regiones de Asia, y a la inversa, desde esas regiones hacia otras partes del mundo.

La liberación del capital de la regulación pública va en paralelo con una concentración del beneficio que da lugar a un progresivo desequilibrio entre los que tienen y los que no tienen. Yo rechazaría la sugerencia de que mis hallazgos carecen de validez fuera de los lugares que han constituido mi campo de trabajo en Indonesia e India. Realmente Wallerstein es muy consciente de que la tendencia hacia la polarización realmente no se ha detenido. El historial de los regímenes «postrevolucionarios» es que no han sido capaces de reducir significativamente la polarización a escala mundial o en el interior de los distintos países, ni tampoco de establecer una sólida igualdad política en estos últimos. Estos regímenes han realizado sin duda muchas reformas, pero prometieron mucho más que reformas, y dado que el sistema-mundo ha seguido siendo una economía-mundo capitalista, los regímenes periféricos y semiperiféricos han sido estructuralmente incapaces de «alcanzar» a los países ricos.[11]

11 *Ibid.*, p. 265.

A la vista de esta inequívoca declaración, su predicción de una crisis terminal es de lo más sorprendente. Sin rechazar la idea como tal, me gustaría darla un significado distinto al que él ha propuesto. Mi percepción es que la verdadera crisis del capitalismo mundial parece ser la tenaz y perniciosa falta de voluntad para permitir que una parte muy importante de la humanidad tenga derecho, como productores y consumidores, a una plena y auténtica participación en el régimen de la actividad capitalista. La formalización del trabajo, en el sentido de salarios más elevados, protección laboral y seguridad social, todos ellos ingredientes esenciales de un estilo de vida más digno, sigue estando ausente. El resultado inevitable es que la tan necesitada mejora de la capacidad negociadora de los trabajadores pobres, que es una condición previa para una expansión estructural, no coyuntural, del mercado, no se ha hecho realidad.

Esta es una observación incómoda que, además, no cuadra fácilmente con la noción de que el capitalismo, más que cualquier otro modo de producción, está basado en la lógica de la racionalidad. ¿Son realmente compatibles a largo plazo la prosperidad y la democracia para una minoría de la población mundial con la exclusión de estos «bienes» de la mayor parte de la humanidad, condenada a vivir en la extrema pobreza y subordinación? En un exhaustivo análisis socio-histórico, Abram de Swaan ha profundizado en las razones y en los criterios con los que las elites nacionales de la cuenca del Atlántico Norte decidieron finalmente admitir a los trabajadores pobres en la corriente dominante de la sociedad. Al final de su tratado advierte que los procesos de colectivización y civilización que dieron forma a esta transformación social, por una diversidad de razones pero en gran medida también por el reducido papel desempeñado por el gobierno, no pueden repetirse a escala global sobre la base de un proceso similar.[12]

Wallerstein tiene toda la razón al señalar que en todo el mundo la gente está retirando de los Estados el papel de ocuparse de su propia seguridad.[13] Mi opinión es que esta tendencia a no delegar el derecho a ejercer la violencia tiene más que ver con intenciones ofensivas que defensivas. En otras palabras, semejante inclinación podría encontrar su inspiración no en el miedo al comportamiento turbulento de los pobres, sino por el contrario en la determinación de la elite para recurrir

12 Abram de Swaan, *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Cambridge, Polity Press, 1988, p. 257.

13 I. Wallerstein, «Globalization or the Age of Transition», *cit.*, p. 265.

finalmente a la brutalidad sin paliativos para consolidar sus ganancias individuales o colectivas e incluso para ampliar más la brecha existente no dando sino quitando a los pobres. Después de todo, una tendencia esencial del proceso de globalización no es el alivio de la miseria de los escalones inferiores de las sociedades, sino el enriquecimiento progresivo de los superiores.

No estoy de acuerdo con la afirmación de Wallerstein que postula una crisis terminal del sistema capitalista mundial. En realidad, podemos concluir que se está produciendo una crisis, pero la que yo percibo no tiene demasiado que ver con tasas de beneficio decrecientes de las empresas, sino con la indecisión del capitalismo a la hora de dotar de mayor profundidad a los mercados para así aumentar la capacidad adquisitiva de la parte de la humanidad que vive en la pobreza y de este modo contribuir a poner fin a su estado de exclusión tanto de los circuitos de producción como de consumo.

El colonialismo como desarrollo fracasado

Desde finales del siglo XVIII hasta mediados del XX, el colonialismo mantuvo a una gran parte de la gente en los territorios conquistados cautivos de un modo de producción agrario-rural que siguió siendo de naturaleza mayormente no capitalista. En términos más generales, podría sostenerse que la economía global, como surgió en la era colonial, se estructuró en términos de una severa y creciente desigualdad. Mientras que en el Occidente industrializado y urbanizado la forma jerárquica de la sociedad perdió la legitimidad con la decadencia del orden agrario-rural tradicional, el colonialismo fue la expresión de nuevos modelos de desigualdad a escala trasnacional fundados en principios de discriminación y racismo. El sociólogo hindú André Béteille llamó la atención sobre la paradoja de que las sociedades occidentales estaban adquiriendo un nuevo y exhaustivo compromiso con la igualdad precisamente en el momento histórico en que se desarrollaba también, en su forma más acabada y completa, la teoría y la práctica del imperialismo.[14]

14 A. Béteille, *The Idea of Natural Inequality and Other Essays*, Nueva Delhi, Oxford University Press, 1983.

Debido al crecimiento de la población, y como resultado de las políticas coloniales, una enorme masa de trabajadores rurales propietarios de muy poca o de ninguna tierra quedó colapsada en el fondo de las economías asiáticas. En los países del sur y sureste de Asia, que son el tema de mi ensayo, los segmentos sin tierra oscilaban entre poco menos de una quinta parte y poco más de un tercio de la población rural total. ¿Originó la política colonial tardía una mayor concentración en el segmento inferior de la jerarquía agraria? Está claro que el gradual aumento de la densidad de población, que se hizo evidente a finales del siglo XIX y que continuó durante la primera mitad del siglo XX, tuvo una influencia directa en el tamaño decreciente de las empresas campesinas. Más difícil es establecer si se produjo un desplome masivo en la jerarquía agraria con numerosos propietarios de tierra degradados primero a arrendatarios y luego a trabajadores sin tierra.

Durante el último siglo y medio de dominio colonial, la variedad de las fuentes de empleo en la economía rural probablemente aumentó muy poco o incluso disminuyó. Esto último parece que sucedió particularmente en las regiones del sur de Asia donde, de acuerdo con la tesis de la desindustrialización (la pérdida de la producción artesanal organizada como industria en el hogar), la presión sobre el empleo en el sector agrícola aumentó todavía más. En cualquier caso, la tendencia inversa mostró poco o ningún progreso. En otras palabras, hubo pocas señales de avance del tipo de capitalismo industrial que había absorbido al proletariado excedente expulsado de la economía rural europea. En la medida en que se establecieron nuevas industrias en las metrópolis coloniales de Asia, el trabajo rural fue solo admitido de acuerdo con un criterio parcial y condicionado: los miembros no trabajadores de la familia tenían que permanecer en el pueblo y a los propios trabajadores solo se les toleraba en el entorno urbano durante la duración de su vida laboral. Esto también se aplicaba al ejército de gentes sin tierra que fueron reclutadas como *coolies* para las minas y las plantaciones en las regiones del interior de Asia y que incluso fueron embarcadas a ultramar. Una vez que la duración del contrato había expirado, a la mayoría se les devolvía a su casa o a un destino que se tomaba por tal.[15]

La enorme presión ejercida sobre el segmento inferior de la economía agraria no puede haber pasado desapercibida para las autoridades coloniales. En general, sin embargo, se hicieron pocos esfuerzos por

15 J. Breman, «Labour Migration and Rural Transformation in Colonial Asia», *Comparative Asian Studies*, núm. 5, Ámsterdam, Free University Press, 1990.

redistribuir la propiedad de la tierra para así liberar a la producción campesina de su perpetuo estancamiento. Una excepción a esta política de no intervención fue la introducción, no de un máximo, sino de un mínimo de acceso a la propiedad agraria en una región de Java justo antes de la década de 1920. A tenor de esa reforma, los pequeños propietarios perdieron sus tierras que fueron incorporadas a las que estaban en manos de los habitantes del pueblo con mejores equipos. El objetivo declarado de este experimento era fortalecer la posición del campesinado consolidado. La opinión oficial consideraba que la incorporación de los propietarios marginales a la clase de los sin tierra haría que aquellos que habían perdido totalmente los medios de producción se volvieran más adaptables al mercado de trabajo. En todo caso, se afirmaba que, dado que su minúscula parcela de terreno era inadecuada para su subsistencia, la medida se tomaba en su propio bien.[16] Así, pues, la opinión de las autoridades coloniales parecía coincidir con la sugerencia, efectuada entre otros por Kautsky, de que la suerte de los campesinos pobres que practicaban una agricultura de subsistencia era realmente peor que la de los trabajadores asalariados libres.[17] Ese supuesto, aparentemente verosímil, no se confirma en mi propia investigación basada en el trabajo de campo realizado en zonas rurales de India Occidental y Java. Por el contrario, mis hallazgos muestran que los propietarios de una pequeña parcela de tierra están en mejor posición que los hogares que carecen de esta cuando emigran del pueblo y abandonan la agricultura para buscar un empleo y un ingreso adicional en otra parte.

Una investigación sobre la situación en Asia durante la última época colonial sugiere que fue la combinación del cambio económico y demográfico, en especial, lo que condujo a la progresiva pérdida de la propiedad de la tierra. Dicho de otro modo, la propiedad de la tierra en los pueblos continuó estando concentrada principalmente en una clase superior verdaderamente pequeña, y una creciente proporción de la población agraria no tenía otro acceso a ella sino como arrendatarios o aparceros. La clase de los sin tierra aumentó todavía más. Es difícil tener estadísticas adecuadas y verosímiles para apoyar este cambio cuantitativo de la estructura de clase de la población agraria. En la

16 J. Breman, *Control of Land and Labour in Colonial Java: A Case Study of Agrarian Crisis and Reform in the Region of Cirebon during the First Decades of the Twentieth Century*, Dordrecht, Foris, 1983, pp. 39-71.

17 Karl Kautsky, *On the Agrarian Question*; reeditado como *The Agrarian Question*, Zwan Publications, Londres, 1988 (1899).

práctica, además, es problemático diferenciar entre la clase de los pequeños propietarios y la de los trabajadores agrícolas. Con respecto a estos últimos, Daniel Thorner señalaba, en su conocido análisis de la estructura agraria en India a mediados del siglo XX, que las familias pertenecientes a esta clase podían en efecto tener derechos de arrendamiento de la tierra, o incluso derechos de propiedad, pero las parcelas eran tan pequeñas que los ingresos obtenidos por cultivarlas o arrendarlas eran inferiores a sus ganancias como trabajadores agrícolas.[18] Su observación muestra claramente que para entender el proceso de (pseudo)proletarización en Asia rural es necesario excluir una marcada división entre los trabajadores rurales propietarios de muy poca tierra y los trabajadores sin tierra, y optar por considerarlos extensiones recíprocas. En realidad, en las densamente pobladas regiones de producción agrícola al final del dominio colonial, ambos grupos constituían entre la mitad y dos tercios de la mano de obra rural. No debe permitirse que las especulaciones, con todas sus incertidumbres, sobre el cambio cuantitativo en la estratificación agraria bajo el dominio colonial desvíen la atención del cambio cualitativo que se produjo en las relaciones sociales de producción. En otras palabras, al final del dominio colonial, la vida del trabajador agrícola había quedado modelada sobre nuevos ejes. Ese cambio, y la creciente naturaleza capitalista de la economía rural en la era postcolonial, tuvieron importantes repercusiones.

La transición a un régimen capitalista

Las políticas de desarrollo rural adoptadas tras la independencia, a mediados del siglo XX, se caracterizaron por una tendencia creciente hacia el capitalismo en la agricultura. Un ejemplo de ello es la muy debatida Revolución Verde que cobró impulso hacia finales de la década de 1960 y que suponía la introducción sistemática de un programa de modernización que incluía la utilización de variedades de semillas de alto rendimiento, fertilizantes y pesticidas, créditos, nuevas tecnologías, servicios de extensión agraria y una mejor gestión del agua. En contraste con el este de Asia, en India la transformación no vino seguida, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, por una drástica redistribución de los recursos agrarios. Los grandes latifundios que todavía existían fueron abolidos y se reformaron las relaciones

18 Daniel Thorner, *The Agrarian Prospect in India*, Bombay, Allied Publishers, 1976.

de arrendamiento con el objetivo de promover el estatus capitalista de una clase bien establecida de propietarios-cultivadores, normalmente miembros de las castas locales dominantes. Esta clase, en especial, fue la encargada de aumentar la producción y la productividad, como describen una larga serie de analistas.[19] No resulta sorprendente que estos análisis también señalen que el cambio acaecido en el equilibrio de poder rural, que acompañó a la estrategia de desarrollo, provocara un mayor deterioro en la situación ya constatable de vulnerabilidad de los aparceros y trabajadores agrícolas. Myrdal, que no veía otra solución para el punto muerto de la situación agraria que en su opinión caracterizaba el drama asiático, defendía una forma restringida de capitalismo rural. La idea que defendía era:

> Dar una pequeña parcela de tierra —y con ella una dignidad y una nueva perspectiva de la vida, así como una fuente secundaria e independiente de ingresos— a los miembros del estrato inferior de los sin tierra. Incluso en los países más densamente poblados de la región sería posible dar a los sin tierra por lo menos pequeñas parcelas que ahora están sin cultivar. En algunos casos la tierra está disponible para ellos en la vecindad de las propiedades existentes. El modelo existente de parcelas cultivadas no necesita ser gravemente perturbado y en algunos lugares no habría que perturbarlo en absoluto.[20]

Como ahora sabemos, pocas o ninguna de estas modestas recomendaciones se han llevado a la práctica. Los recursos que se mantenían en común, en la medida en que todavía existían, fueron rápidamente privatizados y normalmente pasaron a manos de la elite propietaria de la tierra. En Indonesia, cuando aumentó la presión a favor de que se aplicara la nueva Ley Agraria, que finalmente se adoptó por completo en 1960 como consecuencia del clima político de populismo de los años previos, el golpe militar de 1965 puso fin a los esfuerzos iniciados desde

19 Por mencionar solo unos cuantos: T. J. Byres, «The New Technology, Class Formation and Class Action in the Indian Countryside», en J. Breman y S. Mundle (eds.), *Rural Transformation in Asia*, Nueva Delhi, Oxford University Press, 1991, pp. 3-76; G. Myrdal, *Asian Drama. An Enquiry into the Poverty of Nations* (3 vols.), Nueva York, Pantheon, 1968; W. F. Wertheim, «Betting on the Strong», en *East-West Parallels. Sociological Approaches to Modern Java*, La Haya, W. van Hoeve, 1964, pp. 259-277.

20 G. Myrdal, *Asian Drama*, *cit.*, vol II, p. 1382.

abajo para introducir alguna mejora estructural en la posición de los trabajadores agrícolas pobres y de los campesinos sin tierra, que incluían a la mayoría de la gente que vivía en las zonas rurales de Java.[21]

Mi conclusión es que la política de desarrollo agrícola en clave capitalista llevada a cabo en la era postcolonial ha exacerbado aún más la vulnerabilidad de la vida del segmento más pobre de la economía rural. Aunque los sombríos informes iniciales sobre la expulsión masiva de fuerza de trabajo como resultado de la introducción de los métodos de cultivo racionalizados y mecanizados se demostraron falsos, el aumento del empleo agrícola como un efecto neto de la Revolución Verde no ha estado a la par del crecimiento de la población rural asiática. El *World Labour Report*, publicado anualmente por la OIT, muestra que el autoempleo en la agricultura está dejando paso, gradual pero de forma sostenida, al trabajo asalariado. Sería prematuro explicar esta tendencia simplemente como señal de una progresiva proletarización. La sustitución del trabajo por cuenta propia o del trabajo familiar por trabajadores contratados también se debe a la aparición de un estilo de vida diferente que provoca que incluso propietarios medianos prefieran ejercer la supervisión sobre el trabajo agrícola para el que se contrata ayuda exterior. Esta tendencia ha sido un factor que ha contribuido a la creación de un mercado de trabajo rural en el sentido capitalista.

La continua y lamentable miseria de la gran mayoría de los sin tierra se debe al hecho de que la oferta de mano de obra excede sobradamente a la demanda. El escenario diseñado por los políticos nacionales tras la independencia anticipaba el flujo hacia la economía urbana del proletariado excedente para incorporarlo al ejército de trabajadores industriales. Sin embargo, en las antiguas colonias de Asia, la expansión de la industria a gran escala ha sido mucho más lenta y, sobre todo, mucho menos intensiva en trabajo de lo que se había planeado. Por ello, las oportunidades para escapar hacia las ciudades son limitadas, como se señala más adelante, mientras que igualmente la emigración al extranjero no es una opción realista. La gente está realmente dispuesta a abandonar su país natal, pero para el excedente rural asiático no hay ningún Nuevo Mundo donde poder establecerse, tal y como sucedió un siglo antes con las masas proletarizadas europeas. En nuestros días, los migrantes potenciales llevan la etiqueta de «refugiados económicos», un término cuyas fuertes connotaciones negativas señalan que

21 J. Breman, *Control of Land and Labour in Colonial Java*, *cit.*

este lastre de la economía nacional no es bienvenido en ningún otro lugar del mundo. Mis conclusiones finales son, en primer lugar, que el proletariado rural de Asia surgió de la era colonial como una clase de un tamaño mucho mayor que en la Europa rural, cuando la agricultura todavía constituía la fuente de empleo más importante; y en segundo, que la lenta trayectoria seguida por el proceso de industrialización desde mediados del siglo XX, en combinación con un crecimiento de la población que solo recientemente ha empezado a declinar, ha intensificado de modo drástico la presión sobre la vida en el extremo inferior de la economía rural.

Sin embargo, sería incorrecto deducir de las pautas de comportamiento señaladas sobre la persistencia de los sin tierra que esto significa realmente una continuación del régimen laboral que empezó a tomar forma en las últimas fases del dominio colonial. Las dinámicas capitalistas adquirieron posteriormente una importancia dominante en el campo, provocando drásticos cambios en las relaciones sociales de producción. La transformación se deriva de tres procesos interconectados. El primero es la diversificación de la economía rural. La agricultura ha perdido gran parte de su importancia en el modelo de empleo de las zonas rurales debido a la creciente demanda de trabajo en otros sectores, como la agroindustria, las obras de infraestructura (carreteras, canales, viviendas y otras actividades de la construcción), el comercio, el transporte y todas las ramas del sector servicios. Lógicamente, esta diversificación no se ha producido en el mismo grado en todas partes, pero la tendencia en esa dirección es inequívoca. Algunas veces este es el último recurso para encontrar un empleo, pretendiendo remediar la creciente subutilización del trabajo en la agricultura. Sin embargo, el efecto estimulante del crecimiento real de la producción rural en otras ramas de la economía resulta de mayor importancia que la desesperada huida de la agricultura. En los pueblos de India Occidental donde realicé mi trabajo de campo, estas dinámicas han tenido como resultado que la mayoría de los sin tierra ya no pueden ser clasificados ni siquiera como trabajadores agrícolas. En estas localidades, así como en el Estado de Gujarat en general, trabajar en el campo ya no es la fuente de empleo y de ingresos predominante para los sin tierra. El trabajo en el extremo inferior de la economía rural se caracteriza por una multiplicidad ocupacional. De ser un proletariado agrario esta clase se ha remodelado a sí misma en un proletariado rural más general.

La diversificación económica ha ido acompañada por la movilización a gran escala del trabajo. Trabajar fuera de la agricultura normalmente significa también trabajar fuera de la aldea. Aunque el desplazamiento hacia pueblos y ciudades se ha vuelto mucho mayor que en el pasado, la mayoría de los migrantes tienen pocas oportunidades de establecerse en ellos. Se acumulan en el sector informal que es la mayor reserva de empleo en la economía urbana. El sector formal apenas ha mostrado expansión alguna y absorbe poco o nada del trabajo sin cualificación que continúa llegando desde las zonas rurales del interior. El sector informal no es una zona de tránsito hacia una mejor y establecida vida urbana, sino que funciona como una morada temporal para la mano de obra cuya demanda fluctúa enormemente y que cuando ya no se necesita es devuelta a su lugar de origen. La cadena migratoria no se define por la partida y la llegada, por una forma que subraya la división entre dos circuitos económicos separados, sino por un continuo ir y venir de transeúntes que parece describir no la ruptura sino el vínculo entre los mercados de trabajo rural y urbano. No hay falta de voluntad por parte de esta fuerza de trabajo circulatoria para entrar sin condiciones en un modo de vida industrial, como E. P. Thompson parece sugerir, al menos en la fase inicial.[22] Se trata mucho más de una cuestión de pura impotencia causada por la falta de espacio físico y económico que impide que el ejército de recién llegados se establezca como urbanita permanente, abriéndose camino para convertirse en mano de obra a tiempo completo en vez de ser fuerza de trabajo industrial incidental y flotante.

La mano de obra no solo circula durante periodos más o menos largos entre las aldeas y los pueblos. También lo hace, y a menudo en cantidades mucho mayores, dentro del entorno rural en busca de trabajo ya sea dentro o fuera de la agricultura. He dedicado varias publicaciones a este fenómeno de movilización intrarrural del trabajo, acentuando la conexión entre la emigración estacional a larga distancia a escala verdaderamente masiva y el avance hacia un modo de producción más acusadamente capitalista.[23]

---

22 E. P. Thompson, *Customs in Common: Studies in Traditional Popular Culture*, Londres, Penguin, 1991 [ed. cast.: *Costumbres en común*, Barcelona, Crítica, 1990].

23 J. Breman, *Of Peasants, Migrants and Paupers. Rural Labour Circulation and Capitalist Production in West India*, Oxford, Clarendon Press, 1985; J. Breman, *Wage Hunters and Gatherers. Search for Work in the Urban and Rural Economy of South Gujarat*, Nueva Delhi, Oxford University Press, 1994.

La diversificación de la economía rural y el firme incremento de la movilidad laboral están a su vez relacionados con un tercer cambio en la esencia de la existencia de quienes carecen de tierra y que tiene consecuencias de mayor alcance, concretamente, el carácter eventual del empleo. La economía agrícola muestra una tendencia hacia la sustitución de la mano de obra permanente por trabajadores a jornal; más en general, podemos decir que el empleo por un periodo indefinido ha sido sustituido por contratos de trabajo a corto plazo basados en el principio de contratar y despedir. Esta modalidad también facilita la sustitución de los trabajadores locales por migrantes, con la ventaja para los empleadores de que los trabajadores que vienen de otros lugares son normalmente más baratos y más dóciles, y aceptan más fácilmente que se les trate como una mercancía. Además, pueden ser contratados o desechados de acuerdo con las fluctuaciones del momento de la oferta y la demanda. A diferencia de prácticas anteriores, el trabajador recibe su paga principal, o incluso exclusivamente, en metálico, habiendo desaparecido el pago en especie de todo tipo de bienes no solo para el trabajador, sino también el compartido por los miembros del hogar. Otro hecho importante es que en vez de pagar a sus trabajadores diaria o anualmente de acuerdo con ritmos temporales, los empleadores prefieren ahora pagar a destajo o contratar fuera la tarea que haya que hacer.

¿Significa esto que las relaciones de producción han sido depuradas de elementos precapitalistas? Hasta cierto punto sí, pero no totalmente. Después de todo, la prerrogativa del trabajo de contratarse en cualquier momento y por el precio más elevado posible está sometida a muchas restricciones. Por ejemplo, la aceptación de un adelanto en metálico frecuentemente supone un contrato que inmoviliza a la fuerza del trabajo, aunque que los empleadores también posponen los pagos salariales como una herramienta para asegurar el abastecimiento del trabajo necesario hasta el momento del despido. No obstante, la falta de libertad causada por semejantes mecanismos serviles difiere esencialmente de la servidumbre que caracterizaba al régimen coercitivo al que el trabajo agrícola estaba sometido en el pasado. El término que yo recomiendo para las prácticas que utilizan actualmente los empleadores para asegurarse la suficiente mano de obra barata es el de «neoservidumbre».

Después de ocuparse de las características históricas del estado de exclusión en el que grandes segmentos de la población rural vivieron y trabajaron bajo el dominio colonial en el sur y sureste de Asia, al final de este ensayo se presentan dos casos prácticos que examinan cómo, en

un contexto de globalización, la creciente vulnerabilidad puede acabar en una situación en la que la gente queda excluida del empleo y de los ingresos necesarios para una vida mínimamente estable y digna. Ambos son casos locales basados en la investigación antropológica realizada entre 1997 y 2002 y ambos ilustran que la exclusión puede ser un proceso en el que la gente se desliza hacia una posición peor de la que ocupaba anteriormente en la economía y la sociedad en general. El primer informe analiza lo que les ha sucedido a los trabajadores rurales en Java Occidental en las postrimerías de la crisis financiera asiática, cuando su nivel de empleo y de ingresos se desplomó drásticamente. El segundo estudio versa sobre la fuerza de trabajo urbana de la ciudad de Ahmedabad en la que el cierre de más de cincuenta fábricas textiles condujo al despido de más de 100.000 trabajadores que hasta entonces habían tenido un empleo formal. Tras la pérdida de sus empleos tuvieron que encontrar una nueva forma de ganarse la vida en el sector informal de la economía como autoempleados o trabajadores asalariados ocasionales. Estos dos estudios, uno rural y otro urbano, pretenden mostrar dónde, cómo y por qué la pobreza se convierte en miseria absoluta y toma la forma de la exclusión.

Las dinámicas de la exclusión en la Java rural

La crisis que golpeó a las economías del sureste asiático en 1997-1998, y a Indonesia más que a ningún otro país, dio origen a un instantáneo y encarnizado debate. Desde el principio se pronosticó un alarmante aumento del empobrecimiento y del desempleo. El entonces ministro de Recursos Humanos declaró públicamente que el 22 por 100 de la mano de obra de Indonesia quedaría desempleada a finales de 1998. La Oficina Regional para Asia y el Pacífico de la OIT calculó, basándose en las estadísticas oficiales elaboradas por la Agencia Central de Estadística (*Badan Pusat Statistik*, *BPS*), a partir de cálculos que nunca se habían cuestionado anteriormente, que la combinación de estancamiento salarial y elevada inflación podía provocar que el 37 por 100 de la población cayera por debajo del umbral de la pobreza a mediados de 1998, y que llegaría a alcanzar el 48 por 100 a finales de ese año. En comparación con el mínimo histórico del 10,1 por 100 registrado en el periodo anterior al comienzo de la crisis monetaria (la *krismon* en el lenguaje local) a mediados de 1997, esto implicaba una multiplicación por tres o por cuatro de

la incidencia de la pobreza. Se trataba de una aceleración que amenazaba con deshacer gran parte de lo que se había logrado para elevar el nivel de vida de todos sin excepción desde mediados de la década de 1970. La OIT sostenía que la falta de mejora de los ingresos de los hogares y la probabilidad de más subidas de precios podría provocar, incluso, que dos tercios de la población cayeran por debajo del umbral de la pobreza en 1999.

Otros organismos internacionales produjeron valoraciones o previsiones más conservadoras, rechazando vehementemente el catastrofista panorama de la OIT. En febrero de 1998, el Banco Mundial admitió que la pobreza absoluta podría crecer finalmente hasta el 17 por 100. Un año más tarde, un estudio encargado por la misma institución informaba que en especial el índice de pobreza había subido, pero solo marginalmente. Informes posteriores sugirieron que las clases con menores ingresos habían tenido realmente bastante éxito en afrontar la crisis. La opinión general era, en primer lugar, que la *krismon* había tenido un impacto más acusado sobre la economía urbana que sobre la rural y, en segundo, que había reducido el trabajo asalariado en el sector formal de la economía, pero que se había incrementado el empleo en el sector informal. Mi opinión difiere de casi todas estas valoraciones. Para empezar, las estadísticas oficiales sobre crecimiento económico e igualdad, anteriores a mediados de 1997, subestimaban la magnitud e intensidad de la pobreza que todavía existía por todo el país. Yo estaría de acuerdo con la afirmación de que una cuarta parte de la población de Indonesia era incapaz de satisfacer necesidades básicas incluso antes de la crisis. En segundo lugar, la *krismon* no solo ha provocado mucha más miseria y pérdida de empleo, sino que ha ensanchado la división entre los pobres, cuyo número crecía con rapidez, y los no pobres. En tercer lugar, los mecanismos con los que la gente que se ha hundido por debajo del umbral de la pobreza puede afrontar las vicisitudes de la vida se han exagerado desmesuradamente. En cuarto lugar, a pesar de algunas señales de mejora en términos de empleo y de nivel de pobreza, la crisis no ha finalizado de ninguna manera.

La impresión de que bajo el régimen del Nuevo Orden de Suharto la privación se había convertido en un problema residual que se encontraba en bolsas bastante remotas del archipiélago —que persistían esencialmente porque estas zonas atrasadas estaban más allá del alcance de los programas gubernamentales— estaba en consonancia con el mito colonial que sugería que la pobreza estaba estrechamente relacionada

con las así llamadas «áreas negativas». En contraste con semejante excepcionalismo geoecológico yo plantearía que la pobreza siguió estando generalizada en la Indonesia de Suharto, incluida la Java rural. Sin asomo de duda, los trabajadores rurales propietarios de muy poca tierra y los trabajadores sin tierra han conseguido dignificar su estilo de vida y estas ganancias se han reflejado en una mejor calidad de la vivienda y en la posesión de bienes de consumo duraderos. Sin embargo, en los hogares de la clase trabajadora la existencia siempre ha sido precaria. La proporción dinámica entre miembros productivos y no productivos ha supuesto la diferencia entre vivir ligeramente por encima o por debajo del umbral de la pobreza. Incluso antes de que la *krismon* dejara sentir sus efectos podía identificarse una categoría de superpobres formada por la gente que no tenía capacidad laboral o no podía utilizarla en absoluto: los viejos, los incapacitados físicos o mentales y las mujeres viudas o divorciadas cabezas de familias y responsables de niños pequeños. El régimen del Nuevo Orden mantuvo una gran cantidad de miseria cuidadosamente escondida detrás de sus estadísticas de propaganda. La incidencia de la pobreza también estuvo subestimada en los informes del Banco Mundial y de otros organismos internacionales. Importantes segmentos de las clases trabajadoras que vivían en un estado de pobreza o cerca de él, compartían solo marginalmente los beneficios del crecimiento económico. La disparidad que ya existía entre la elite y las clases subalternas en Cirebon Oriental y Subang del Norte, los dos pueblos de mi trabajo de campo antropológico, se ha ensanchado aún más. En contra de la entrañable visión de la sociedad rural javanesa como un orden social comunalmente orientado y basado en el patronazgo y la reciprocidad entre los fuertes y los débiles, que inspira las políticas aplicadas en la misma, mi percepción de los procesos vigentes en ella apunta a que la atención debería recaer en la polarización y la exclusión.

Sin embargo, en las zonas rurales pueden encontrarse contrastes igualmente agudos en los niveles de bienestar. Más apreciable que la reducción de las privaciones en el entorno de los trabajadores rurales propietarios de muy poca tierra y de los trabajadores sin tierra es la riqueza recientemente obtenida por la elite rural. Esta prosperidad se expresa en el ostentoso estilo de vida de un grupo verdaderamente pequeño de familias notables entre las que se concentran la mayor parte de los bienes de capital del pueblo, tanto agrarios como no agrarios. Poca luz se ha arrojado sobre el tamaño y la identidad de la *orang kaya baru*, una privilegiada formación social que debe el ascenso de sus miembros

a su papel como agentes locales del régimen del Nuevo Orden, y que ha optado sistemáticamente por una política de desarrollo de «apostar por el fuerte». El viejo mito colonial de los «ancianos del pueblo» que actuaban como representantes del pueblo sin voz propia, el *masih bodoh*, se convirtió en un instrumento para crear una base de legitimidad para la explotación y la represión de las clases subalternas en las áreas rurales. La progresiva carencia de tierra en el pasado reciente no ha sido simplemente una consecuencia del constante incremento de la presión demográfica sobre los recursos agrarios, sino también del hecho de que muchos hogares quedaran excluidos del cultivo de la tierra. La Ley Agraria Básica promulgada en 1960 nunca se puso en práctica. De hecho, este esfuerzo por asegurar una distribución más igualitaria de la tierra imponiendo un techo a la propiedad se convirtió en un motivo de discordia que acabó en el golpe militar de 1965. Este telón de fondo de una progresiva división entre los ricos y los pobres en el medio rural es necesario para comprender el impacto sobre los pueblos de Java de la crisis económica que se produciría pocos años antes del fin del siglo pasado.

En los dos pueblos en los que se realizó el trabajo de campo, la búsqueda de oportunidades para ganarse la vida fuera de la localidad se hizo inevitable en el último cuarto del siglo XX. La solución no estuvo en abandonar los lugares de origen para establecerse en otras áreas rurales o en destinos urbanos. La redundancia estructural, más que estacional, en la economía rural condujo a un nomadismo laboral a gran escala. Se trata de un modelo de migración que ha exigido que los varones jóvenes, en especial, dejaran su casa por periodos variables, desconocidos por adelantado, pero que duraban varias semanas o meses. Normalmente se dirigían a un amplio abanico de lugares de trabajo dentro o cerca de los polos de desarrollo urbano. Jabotabek, como se conoce a la Gran Yakarta y a sus ciudades satélites, actúa como un imán para un enorme ejército de trabajadores en circulación a lo largo y ancho del interior de Java. Solamente unos pocos hombres y mujeres de ambos pueblos han conseguido tener acceso a empleos en el sector formal de la economía urbana. Esto es cierto incluso para la forma más simple de trabajo en la fábrica, que puede no ofrecer demasiado como protección contra las vicisitudes del destino, pero que por lo menos proporciona un empleo relativamente estable con jornadas de trabajo regulares y un ingreso razonablemente constante.

La mayoría de los trabajadores migrantes de ambos pueblos no están cualificados y, por lo tanto, tienen pocas posibilidades de encontrar un trabajo regular razonablemente bien pagado; dado que solo encuentran empleo como trabajadores baratos ocasionales, no pueden traerse con ellos a sus familias para establecerse permanentemente en la ciudad. El coste del alojamiento y de la subsistencia más elemental se llevaría prácticamente todos sus ingresos. Por ello, este estado de flujo no es una primera etapa en la transición desde el empleo agrario-rural al industrial-urbano, sino algo estructuralmente inherente a las condiciones en las que continúan viviendo. Están destinados a un interminable vaivén dejando a sus familias en el pueblo. Estos migrantes circulares se concentran en un cierto número de áreas ocupacionales específicas. La mayoría de los hombres que emigran obtienen empleo como trabajadores no cualificados en la construcción, mientras que otros se ganan a duras penas la vida como pequeños comerciantes y vendedores callejeros. Últimamente se ha vuelto bastante corriente que las mujeres jóvenes firmen contratos de dos años con agencias de contratación para trabajar en el servicio doméstico en Arabia Saudí o Malasia.

La mayoría de los miembros de la nueva generación ha dado la espalda a la agricultura, no solo por el declive de su importancia en la economía del pueblo, sino también por una clara preferencia por un modo de vida urbano-industrial. Las posibilidades de alcanzar más completamente este apreciado estilo de vida en el futuro cercano se han visto frustradas en gran medida por la *krismon*. Los jóvenes de los hogares más acomodados se preparaban para el salto hacia la economía formal adquiriendo una educación y capacitación profesional básica. Incluso en anteriores épocas de prosperidad, solamente unos cuantos lograron encontrar un trabajo regular y bien pagado en los escalones más o menos elevados de la economía fuera del pueblo. Ahora que la posibilidad de obtener un trabajo semejante prácticamente ha desaparecido, estos jóvenes parecen aún más indecisos a unirse al proceso laboral. Hasta ahora, los padres han mostrado una notable comprensión, especialmente en lo que se refiere a los varones, para aceptar esta falta de voluntad por parte de sus hijos de ganarse la vida. La reticencia es, de hecho, una protesta de estos jóvenes con estudios por tener que desempeñar un trabajo para el que se consideran sobrecualificados a partir de su realmente modesto nivel de escolarización formal.

Sus contemporáneos de los hogares de trabajadores rurales propietarios de muy poca tierra y sin tierra, que constituyen la amplia mayoría de la población del pueblo, no se pueden permitir semejantes lujos. La angustia económica les obliga a buscar un empleo remunerado desde una temprana edad. A menudo se tiene que abandonar cualquier aspiración que ellos o sus padres puedan tener por continuar su educación después de la enseñanza elemental a la vista de los menguantes presupuestos familiares. En consecuencia, la nueva generación no tendrá la oportunidad de elevar el estatus de su vida laboral por encima del de sus padres. Es casi una conclusión prevista el que acabarán uniéndose a los escalones inferiores del sector informal en las áreas rurales y en la ciudad, realizando un trabajo irregular y escasamente pagado para una serie de empleadores en constante cambio. Las posibilidades de cualquier mejora en la calidad de vida de estos trabajadores migrantes dan pie a más pesimismo que optimismo, incluso ahora que lo peor de la recesión ha pasado.

No puede negarse que el amplio contingente de migrantes circulares de ambos pueblos, que constituyen la masa de trabajadores flotantes situada en el segmento más bajo de la economía urbana, ha sido duramente golpeado por la *krismon*. A finales de 1997, prácticamente toda la actividad de la construcción en Jabotabek sufrió un parón y los *kaki lima*, los vendedores ambulantes que actuaban por su cuenta y riesgo, no solo perdieron sus clientes sino que el pronunciado aumento del precio de las materias primas redujo sus márgenes de ganancias. Al volverse superfluos en el sector informal muchos se vieron obligados a irse. Esto condujo a un éxodo del ejército de trabajadores nómadas que habían acudido en masa a las ciudades en el apogeo del milagro asiático, pero que no habían conseguido establecerse permanentemente en el entorno urbano. Muchos de estos residentes temporales instantáneamente despedidos de sus ocasionales trabajos no han sido capaces de reintegrarse total o parcialmente en los sectores de la economía de sus localidades. Han respondido a su redundancia estructural en la economía del pueblo continuando, con diversos grados de éxito, las incursiones en las áreas de la ciudad en las que están habituados a buscar trabajo.

Otros segmentos de la población trabajadora del interior rural que continuaron dependiendo de medios de subsistencia agrarios y no agrarios también se han visto afectados, especialmente los hogares con pocos o ningún medio de producción propio. De acuerdo con mis cálculos, entre mediados de 1997 y 1999 la pérdida de trabajo y bienestar

produjo una contracción de por lo menos una cuarta parte del producto interior bruto local en Cirebon del Este y de por lo menos una sexta parte en Subang del Norte. Ha habido algunas señales de una ligera recuperación económica a partir de mediados de 2000, pero estas buenas noticias parecen basarse más en el éxito de los esfuerzos por controlar la inflación que en un aumento del empleo o de los salarios reales. Por el momento no hay demasiada evidencia factual de recuperación de los sustancialmente disminuidos niveles de vida.[24]

Existe poca investigación intersectorial rigurosa, empírica o comparativa, que apoye la conclusión de que los trabajadores en la economía formal han sufrido más con la crisis que los de la economía informal. Esta conclusión se basa en el supuesto de que la elasticidad es una de las características más llamativas de la actividad económica informal, y que los hombres y mujeres que están obligados a ganarse a duras penas la vida en este sector continuarán haciéndolo así durante los tiempos difíciles. Desde este punto de vista, el sector informal se expande y se retrae como la marea. El mensaje tranquilizador que se trasmite es que el propio enorme ejército de reserva de trabajo sabe qué es lo mejor que puede hacer y a dónde debe ir —tanto en términos de localización como de sector— en respuesta a un excedente temporal en algunas o todas las áreas de la actividad económica. Sin embargo, esta teoría no se sostiene en la práctica. Después de haber sido fulminantemente despedidos, la mayoría de los migrantes circulares de Cirebon del Este no tenían más elección que abandonar sus nichos de empleo en la economía metropolitana. Lo mismo sucedía con los nómadas laborales de Subang del Norte. De vuelta a su pueblo, su penosa situación puede describirse como estar en el limbo, caracterizada por una mezcla de desempleo encubierto o declarado.

También me opongo a la frecuente afirmación de que el mayor impacto de la *krismon* se ha dejado sentir sobre la prosperidad de los no pobres, y que la posición de aquellos que no tenían propiedades no ha empeorado en un grado significativo. Una vez más, no hay suficientes cifras comparativas fiables para defender o discutir esta tendenciosa afirmación. Si me atengo a mi trabajo de campo, llego a la conclusión de que tras el estallido de la crisis y como consecuencia, en primer lugar, de la pérdida de empleo y, en segundo, del aumento del precio de los productos básicos, la pobreza aumentó a comienzos de 1999 afectando

24 J. Breman, «The Impact of the Asian Economic Crisis on Work and Welfare in Village Java», Dies Natalis Lecture, La Haya, Institute of Social Studies, 2000. Reproducida en *Journal of Agrarian Change*, vol. I, núm. 2, 2001, pp. 242-282.

a las dos terceras partes de los habitantes de ambos pueblos. Calculo que los hogares con poca o ninguna propiedad, que forman esta amplia mayoría, recibieron solamente una quinta parte del conjunto de la renta generada. Especialmente preocupante es el avanzado grado de exclusión en el que se encuentra la subclase de los ultrapobres, alrededor de una cuarta parte de todos los habitantes.

Mientras tanto, la expulsión de muchos trabajadores migrantes de los escalones inferiores de la economía urbana tras el estallido de la crisis, expresaba el fracaso por parte del Estado para proporcionar un apoyo básico a este ejército industrial de reserva. Los diseñadores de las políticas, al igual que los políticos, tenían miedo de que el crecimiento de la intranquilidad política llevara a esta masa superflua a cumplir su destino histórico como *les classes dangereuses*. Su expulsión del entorno urbano se justificaba con el argumento de que, una vez de vuelta en sus pueblos, los migrantes podrían beneficiarse de los tradicionales mecanismos de solidaridad social que habían sobrevivido tenazmente en el medio rural agrario. Durante mi trabajo de campo, no encontré ninguna evidencia que apoyara esta clase de ilusión que es tan popular entre políticos y diseñadores de políticas. No hay ninguna razón para suponer que la situación con la que me encontré en Subang del Norte y Cirebon del Este, concretamente la avanzada monetarización de la economía local y la hegemonía de las relaciones contractuales, sea una excepción de un modelo general en el que todavía pueden identificarse los principios orgánicos de lo que obstinadamente se denomina la tradicional cultura javanesa.

No encontré ninguna evidencia de que los acomodados hogares de la clase superior estuvieran preparados para gastar ni siquiera una mínima parte de sus excedentes para mitigar la miseria de sus vecinos menos afortunados. Tampoco hay ningún acuerdo colectivo dirigido a contrarrestar la (cada vez mayor) desigual distribución de la riqueza. Las relaciones contractuales han reemplazado gradualmente a las anteriores transacciones patrón-cliente en las que los ricos prometían asistencia y protección a cambio del trabajo y la lealtad de los pobres. Bajo el Nuevo Orden, la elite ya no precisaba de la dependencia inherente al sistema de patronazgo para reafirmar su superioridad. Sin embargo, los propios *orang kaya baru* gozaron de una «protección» cada vez mayor por parte de las autoridades de distrito y subdistrito. A cambio de su apoyo para mantener un orden social basado en la desigualdad social y la exclusión política, fueron recompensados por sus benefactores con derechos preferenciales sobre los recursos del Estado.

¿Es posible detectar una cultura de la pobreza compartida entre quienes se ven obligados a sobrevivir en la congestionada base de la sociedad rural, que se esforzaría en distribuir el trabajo y el ingreso disponible lo más igualitariamente posible por medio de la acción colectiva y la solidaridad mutua? En ninguna de las dos localidades estudiadas encontré acuerdos institucionalizados para que los hogares unieran su suerte con otros en circunstancias similares. Como hemos visto, durante la era del Nuevo Orden no había ningún espacio social o político en el que la conciencia del interés común pudiera desarrollarse entre las clases de los trabajadores rurales propietarios de muy poca tierra y sin tierra. Con toda probabilidad, la continua estrategia de fragmentación es una de las principales razones por la que los estallidos de protesta que acompañaron a la profundización de la crisis no evolucionaron en una abierta y violenta lucha de clases.

Desde mi punto de vista, otra razón por la que esto no ocurrió fue la creciente oportunidad para escapar a los polos de crecimiento urbano. La rápida expansión de nichos de empleo, a poca o mucha distancia del hogar, ayudó a rebajar la presión que crecía en la economía rural. Grandes masas de trabajadores migrantes acudieron desde el interior de Java a estos polos de crecimiento sin consumar una ruptura definitiva con su entorno de origen. Como resultado, el lazo con el pueblo ha permanecido intacto aunque debilitado. La constante movilidad de estos trabajadores en circulación, la mayoría de los cuales pertenecen a las clases subordinadas, les ha hecho menos sensibles al poder económico y social de las elites del pueblo. Esto se expresa en una terquedad que es una fuente de irritación para los empleadores y funcionarios rurales. Después de espabilar en la economía urbana, los nómadas laborales tienen la reputación de ser más exigentes y menos maleables que sus colegas que han permanecido aferrados a los pueblos. Para movilizar la oposición desde abajo en apoyo del proceso de reforma política habrá que tomar en cuenta a la masa de gente «flotante», y en un sentido mucho más literal que cuando el término fue acuñado por quienes ocupaban el poder durante el régimen de Suharto.

Durante los tiempos de crisis, la multitud de hogares que desempeña un papel marginal en el proceso económico puede recurrir a poco más que a su propia capacidad de resistencia. Desde luego piden y obtienen ayuda de los que les rodean, especialmente de familiares y vecinos próximos. Pero, habida cuenta de que esta asistencia proviene principalmente de otros hogares pobres, semejante transferencia está limitada en

escala, regularidad y contenido. Para aliviar la angustia económica de los más severamente afectados, el gobierno finalmente se vio obligado a introducir lo que sistemáticamente había intentado rechazar: una red de seguridad social. Este proyecto, concebido como una solución temporal, tuvo pocos resultados concretos. Incluso la ayuda alimentaria de emergencia y los proyectos de obras públicas dirigidos a los más pobres de los pobres beneficiaron mayoritariamente a personas fuera de los mal definidos grupos a los que se dirigían. Las autoridades locales de Subang del Norte y Cirebon Oriental defendieron su decisión de distribuir las provisiones de emergencia entre todos los habitantes del pueblo, aduciendo que todos tenían el mismo derecho a las ayudas del gobierno. Mi conclusión es que este razonamiento también era una consecuencia lógica del mito político y burocrático del pueblo como comunidad.

La crisis en Indonesia ha dejado de ser una recesión económica puramente monetaria y ha crecido hasta convertirse en una perturbación de largo alcance de la sociedad en su conjunto. La inestabilidad política y la amenaza a la unidad nacional pueden poner en peligro todas las posibilidades de recuperación económica durante muchos años. Las reformas solo tendrán el efecto deseado si, al mismo tiempo, se presta al pueblo un papel mayor en todos los asuntos relativos a la calidad de su vida. Las propuestas para trasladar el centro de la actividad política y administrativa desde el nivel nacional al regional deben ser evaluadas bajo esta luz. Esos planes están en una etapa avanzada y su puesta en práctica ya ha comenzado. Sin garantías de que la muy débil posición negociadora de los pobres rurales se vea fortalecida, la devolución del poder político y ejecutivo solo acabará en la legitimación de la supremacía informal de las elites de distrito y de pueblo. Se trata del viejo principio de «apostar por el fuerte», que siempre ha estado en primer plano del modelo indonesio de desarrollo.

La teoría colonial del dualismo constató la oposición irreconciliable entre los dos sistemas económicos existentes en la Java rural provocada por la penetración de las fuerzas de producción capitalistas y su choque con una sociedad precapitalista estática. La crítica principal de esta dicotomía del estancamiento *versus* el dinamismo era que tenía sus orígenes en la dominación extranjera. Versiones posteriores del mismo modelo dualista, primero de la ciudad *versus* las zonas rurales, y después de los sectores informal y formal en la economía urbana, demostraron ser solamente un producto de su época que gozó de popularidad en

los análisis del proceso de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX. El actual debate sobre la inclusión y la exclusión dentro del contexto de la globalización de la economía política puede verse como una nueva variante del viejo tema del dualismo. El grado de aumento en términos de producción, consumo y distribución tiene un impacto fuertemente diferenciado sobre las clases sociales que se vieron, activa o pasivamente, implicadas en las transformaciones globales. Desde la caída de Suharto, Indonesia ha dado los primeros pasos vacilantes hacia la transición a una sociedad civil basada en un orden democrático. ¡El progreso que se haga en este camino dependerá en gran medida de que la exclusión social de largo alcance de las clases subalternas dé un giro a mejor a comienzos de un nuevo siglo![25]

El proceso de informalización en Ahmedabad

La mayoría de los trabajadores despedidos de sus empleos fijos, cuando más de cincuenta fábricas textiles cerraron sus puertas durante el último cuarto del siglo XX, acabó en el sector informal de la economía de la ciudad. Estos «nuevos pobres» han acabado uniéndose al ya enorme ejército de trabajadores que nunca han conocido una clase de vida diferente. ¿Cuánta gente sufrió realmente un verdadero deterioro de su calidad de vida? Las diversas publicaciones llegan a cifras diferentes en cuanto al número de obreros textiles que tenían trabajo fijo y que lo perdieron. Mis propios cálculos son que este proceso afectó a 85.000 trabajadores, aproximadamente, que fueron despedidos a partir de principios de la década de 1980. Ya en la década anterior al cierre de las plantas textiles, la administración de estas empresas había reducido el tamaño de la mano de obra con empleo permanente. La mano de obra eventual, que nunca tuvo derecho a la plena protección de la legislación laboral, por lo general no fue contratada para sustituir a los trabajadores que alcanzaban la edad de retiro con criterios de permanencia. Algunas tareas del proceso de producción también fueron contratadas fuera, con intermediarios que tenían que traer sus propias cuadrillas de trabajo, y que no eran registradas en las nóminas de la fábrica. De un total estimado de 85.000 trabajadores con contratos regulares que fueron despedidos

[25] La investigación completa ha sido publicada como una monografía por J. Breman y G. Wiradi, *Good Times and Bad Times in Rural Java: A Study of Socio-economic Dynamics Towards the End of the Twentieth Century*, Leiden, KITLV Press, 2002.

durante las dos últimas décadas del siglo XX, algo más del 10 por 100 pudo haber dejado la ciudad después de que se les despidiera. A donde quiera que fueran, normalmente de vuelta a sus lugares de origen, raramente consiguieron obtener acceso a trabajos similares en el sector formal de la economía. Su futuro fue tan oscuro como el de la amplia mayoría de los que decidió permanecer en Ahmedabad. Otro 10 por 100, en su mayoría perteneciente al personal técnico o administrativo de las fábricas, pudo encontrar trabajos con ingresos y cualificaciones similares. Aparte de este pequeño segmento, que de alguna manera se las arregló para consolidar su estatus en el sector formal, todos los demás —según mis cálculos no menos de 75.000 trabajadores— fueron reconducidos al sector informal, una transferencia que implicó una espectacular caída de sus fortunas.[26]

Si se toma la composición del hogar como base para determinar el impacto de los despidos masivos acaecidos en Ahmedabad puede afirmase que, según cálculos conservadores, por lo menos 300.000 personas, los propios trabajadores y los miembros de sus familias, se vieron directamente afectadas por el despido del principal asalariado de la familia que disfrutaba de un trabajo estable en las fábricas textiles. Y, además de estas víctimas principales, el pequeño comercio, los servicios y el transporte en las localidades textiles sufrieron la drástica pérdida de ingresos de los hogares cuya renta provenía de la industria textil, que constituían una parte importante de su clientela. La población total de Ahmedabad había pasado de 2,5 en 1981 a 3,3 millones en 1991 y, por consiguiente, el cierre de las fábricas textiles afectó directamente por lo menos a la sexta parte de los habitantes de la ciudad, una proporción indudablemente significativa. Y eso tampoco fue el final de la historia. Como resultado del flujo de hogares expulsados del sector formal, la ya frágil existencia de trabajadores del sector informal sufrió una presión todavía mayor de la que ya experimentaba. Está claro que la competencia por el trabajo ha producido mucha tensión y muchos conflictos tanto en las áreas de residencia como en las relaciones laborales.

Para los antiguos trabajadores textiles, la negativa inicial a aceptar que las fábricas habían cerrado para siempre, fue seguida por la constatación de que no había otra opción que buscar trabajo en otro lugar. La búsqueda de nuevo empleo estuvo impulsada por la necesidad de

26 J. Breman, *A Turn for the Worst: The Clousure of the Ahmedabad Textile Mills and the Retrenchment of the Workforce*, Wertheim Annual Lecture 12, Centre for Asian Studies; Amsterdam School of Social Science Research, University of Amsterdam, 2001.

cubrir las necesidades de sus familias, y este periodo de transición estuvo marcado por una gran inseguridad. No había tiempo y poco respiro financiero para recuperarse de la pérdida de sus empleos en las fábricas de algodón. Muchos no pudieron mantener la cabeza fuera del agua sin pedir dinero prestado a familiares o prestamistas, o sin solicitar crédito de los tenderos. Lo hicieron así con la creencia de que, si la fábrica no reabría, por lo menos podían esperar el pago de sus ahorros y de otras sumas que les debían sus antiguos empleadores, incluyendo la paga por despido. Aquellos que finalmente sí recibieron su dinero, considerablemente menor al que tenían derecho, tuvieron que utilizarlo para devolver los préstamos y otras deudas en las que habían incurrido para sobrevivir al periodo de desempleo.

Poco menos de un tercio de los antiguos trabajadores textiles se consideraban a sí mismos no empleables después de su despido. La mitad de ellos se referían a su edad (más de cincuenta años) como la razón principal para no regresar al trabajo, mientras que una quinta parte lo achacaba a una salud quebrantada. El resto manifestaba que estaba deseando trabajar pero que no podía encontrar un trabajo. Sería un error tomar demasiado literalmente estas diferencias como causa de su comportamiento real. La edad y la mala salud pueden ser argumentos válidos para dejar de trabajar, pero poca gente que se encuentra a sí misma repentinamente sin empleo en el fondo de la economía se puede permitir ese lujo; solo es posible si otros miembros del hogar compensan la pérdida de ingresos. En casi todos los casos esto se demostró cierto, siendo la razón por la que aquellos que afirmaban estar buscando trabajo en vano podían continuar haciéndolo. El desempleo es por ello un concepto flexible, determinado por lo que se considera un trabajo adecuado en un momento determinado. La elección final y el que esta, a su vez, sea finalmente revisada en última instancia, depende del equilibrio entre la disponibilidad de trabajo, condicionada por factores tales como la naturaleza del mismo y lo duro que sea, su regularidad, la paga y las demás condiciones del empleo, y el grado en que la obligación de obtener un ingreso para el hogar puede ser delegada en otros miembros de la familia. El punto de partida para la búsqueda de otro trabajo siempre es el mismo: el deseo de encontrar un trabajo que, en la medida de lo posible, ofreciera lo que proporcionaba la fábrica textil. La ausencia o inaccesibilidad de semejante empleo explica por qué, en la mayoría de los casos, ha llevado tanto tiempo que los antiguos trabajadores de las fábricas textiles encontraran una nueva ocupación. El periodo de ociosidad era necesario para permitirles ajustar sus aspiraciones a

un nivel mucho más bajo. Como se ha mencionado anteriormente, este ajuste era más difícil para unos que para otros, mientras que un grupo significativo se negó totalmente a dar un paso atrás.

Los antiguos trabajadores textiles hubieran preferido encontrar trabajo mediante un contrato permanente, pero la seguridad y la protección proporcionadas por semejante estatus acabó cuando fueron despedidos. Lo que en realidad se han encontrado es un contrato no escrito, e incluso ni siquiera verbal, a través del cual el empleador y el empleado acuerdan implícitamente continuar la relación hasta que el contrato se termine. Así es como los trabajadores son contratados por fábricas o talleres como empleados asalariados por un periodo indefinido, o como guardas de compañías especializadas en seguridad de plantas industriales, oficinas o barrios residenciales. Mientras el trabajo que realizan cumpla los requerimientos del empleador, pueden estar seguros de tener un trabajo. Pero no pueden derivar ningún derecho de este empleo. Los trabajadores eventuales que son contratados por días, o hasta que el trabajo está hecho, están en una posición todavía más vulnerable. Este tipo de acuerdo es una práctica constante en la industria de la construcción. La gente se reúne a primera hora de la mañana en uno de los muchos mercados de trabajo, que puede ser un cruce de calles, una plaza o una estación de autobuses, donde esperan a que lleguen los intermediarios y subcontratistas que reclutan la mano de obra que necesitan. Algunas veces, un familiar, vecino o amigo les pueden haber pedido que les acompañen como una mano extra o les dicen que se presenten directamente en la obra. Este encuentro de la oferta y la demanda no está basado en términos de empleo legalmente válidos y el acuerdo implícito es muy vago y fluido.

Más numerosos que estos trabajadores asalariados regulares y eventuales son aquellos que están autoempleados trabajando por cuenta propia. Tres de las ocupaciones más comunes en este sentido son los conductores de *rickshaws*, los vendedores callejeros (de telas y ropa, comida y bebidas, cerámica, verduras), y la reparación o reciclado de materiales de desecho. Otros trabajan en casa haciendo prendas de vestir, papel, juguetes o artículos de plástico mediante subcontratación. Aunque sin duda están económicamente activos, encuentran difícil especificar su ocupación principal. Esto también se debe a que muchos de ellos tienen que realizar varios oficios para ganar lo suficiente como para mantenerse a flote. Después vienen aquellos que solo están activos

ocasionalmente. Trabajan algunos días sí y otros no, dependiendo de la demanda de sus servicios. No se muestran completamente activos en la búsqueda de trabajo, pero no lo rechazan si se les ofrece.

Los antiguos trabajadores textiles están ahora empleados en trabajos que típicamente requieren un nivel de inversión de capital mucho menor que el que realizaban en sus fábricas de origen. Si estas suponen el uso de energía mecánica es en forma de máquinas simples (un carrito con motor, una maquina de serrar, u otro equipo simple, por ejemplo, para arreglar relojes y despertadores, radios, bicicletas o artículos del hogar; o herramientas manuales para producir mercancías hechas a mano, tales como bienes de cuero, muebles, *ambar charkha*, o pinceles para pintar). Solo los tejedores instalados en los cobertizos donde se encuentran los telares mecánicos trabajan con las mismas máquinas que utilizaban en las fábricas textiles y que fueron vendidas como chatarra. El nivel de cualificación fuera del sector industrial de la economía es mucho más bajo, y especialmente en estas ramas (pequeño comercio, transporte y servicios) es donde han acabado una gran parte de los antiguos trabajadores textiles. Muchos de ellos han perdido las habilidades que aprendieron en las fábricas. Por otra parte, su trabajo exige ahora mucho más esfuerzo físico. Los trabajadores de la construcción, los conductores de *rickshaws* a pedales, los tiradores de carretas, los porteadores y los vendedores ambulantes se quejan todos ellos de acabar exhaustos al final de la jornada, lo cual es en parte un indicio de que ahora trabajan mucho menos con máquinas.

El trabajo en las fábricas textiles tenía una jornada diaria de ocho horas que dejaba suficiente tiempo para estar con la familia, hacer las tareas del hogar y realizar actividades fuera de él. Ahora esto es completamente imposible. Sobre el papel, se supone que los talleres con telares funcionan de acuerdo con tres turnos de trabajo. Sin embargo, y como todo el mundo sabe, las horas de trabajo están divididas en un turno de día y un turno de noche, cada uno de ellos de diez o doce horas. Los empleadores no cogerán a nadie para menos de eso. Desde luego, siempre son posibles jornadas más largas. Si alguien no se presenta en el trabajo, un miembro del turno anterior puede trabajar otras diez o más horas. Los trabajadores en sus casas pueden decidir cuantas horas trabajan, pero la presión por ganar dinero, empezando pronto por la mañana y acabando tarde por la noche, es enorme. A menudo todos los miembros del hogar desempeñan alguna tarea en la producción lo que deja poco tiempo de ocio que pasar juntos.

Otros que trabajan por cuenta propia al aire libre pueden determinar la duración de su jornada de trabajo. Los vendedores callejeros ofrecen sus mercaderías hasta mucho después del anochecer y tienen que estar levantados y listos para reponer sus productos al amanecer. Por último, encontramos a gran número de trabajadores que tienen que emplear parte del día o de la noche realizando un segundo trabajo para complementar sus bajos ingresos. Los antiguos trabajadores textiles tienen que enfrentarse no solo a jornadas de trabajos más largas sino también más irregulares. Aunque solían trabajar en tres turnos de ocho horas, el programa de turnos estaba elaborado por adelantado y las horas extras se pagaban aparte. Semejantes bonificaciones son cosa del pasado y el ciclo regular de sus vidas laborales ha sido reemplazado por unas erráticas interrupciones de impredecibles y largos periodos de ociosidad durante los que no cobran. El hecho de que se presenten a trabajar no es ninguna garantía de que realmente serán empleados en un día concreto. A menudo es incierto si empezará el día de trabajo y cómo se desarrollará, y se espera que los trabajadores se adapten a estas grandes y a menudo impredecibles fluctuaciones. Los días libres y las bajas se han convertido en un lujo y nunca son remuneradas.

Más que ningún otro criterio, la enorme caída de los ingresos ilustra el grado en que se ha deteriorado la calidad de vida de los antiguos trabajadores textiles. Los tejedores que ahora se ganan la vida en pequeñas empresas, hacen el mismo trabajo pero por una paga mucho más pequeña. Tampoco pueden estar siempre seguros de que habrá trabajo para ellos. Antes de que las fábricas cerraran, la mayoría de los antiguos trabajadores textiles ganaban un salario diario entre 90 y 100 rupias por una jornada de ocho horas seis días a la semana, que suponía entre 2.000 y 3.000 rupias mensuales. Ahora ganan menos de la mitad, mientras que una considerable minoría tiene que apañarse con menos de la tercera parte de lo que ganaba anteriormente. La caída de los ingresos es tan espectacular que otros miembros del hogar se ven obligados a trabajar. El salario que traía el hombre de la casa era suficiente como para permitir que se observaran o impusieran las costumbres, pero tras el cierre de las fábricas textiles ya no ha habido libertad financiera para semejantes sensibilidades. El trabajo en casa permitía a las mujeres musulmanas y a algunas hindúes tener un papel activo en obtener un ingreso para el hogar sin tener que romper el código social de comportamiento público. Coser y bordar ropas, hacer palos de incienso y liar cigarrillos son los principales ejemplos de actividades en las que todos los miembros del hogar, especialmente las mujeres

y los niños, pueden tomar parte. Pero en muchos casos las mujeres y los niños también se ven obligados a realizar trabajos fuera del hogar. Se emplean en talleres textiles, pero también pueden tener que buscar trabajo como servicio doméstico. Recoger papel y otros desperdicios (como chatarra o envases de plástico), que tiene un estatus muy bajo y produce pocos ingresos, es el oficio de las mujeres y niñas dalit.

En algunos hogares de antiguos trabajadores textiles, la falta de ingresos se ha vuelto en algunas ocasiones tan acuciante que el empobrecimiento ha dado paso a la pauperización directa. Los miembros del hogar ya no pueden permitirse comprar lo esencial para sobrevivir. Pero, incluso en los hogares, mucho más numerosos, donde la caída de los ingresos ha sido menos severa, resulta difícil llegar a fin de mes. Como resultado del diferencial entre ingresos y gastos, la proporción del presupuesto del hogar que tiene que dedicarse a la compra de alimentos es mucho mayor que antes y muchos se han visto obligados a reducir tanto la cantidad como la calidad de la comida diaria que consumen. La tradición de celebrar acontecimientos familiares con espléndidas comidas y vestidos nuevos ha sido abandonada, y queda poco o ningún dinero para comprar bienes de consumo duraderos. Aunque el estilo de vida de los trabajadores industriales permite pocas comodidades, la amplia mayoría de los antiguos trabajadores textiles tienen electricidad y agua, y dos tercios tienen cuarto de baño dentro o pegado a la casa. Una bicicleta y un ventilador de mesa o de techo son relativamente normales y la mayoría tiene una radio y una máquina de coser. Poco menos de la mitad disfruta del lujo de un televisor o una olla a presión, comprada en tiempos mejores. Muchos han tenido que vender estas valiosas posesiones y muchos más no pueden repararlas si se estropean. Alrededor de la mitad son propietarios de la casa donde viven. El resto pagan un alquiler de entre 100 y 150 rupias mensuales. Aunque muchas de estas viviendas están situadas en los que ahora se han convertido en barrios de chabolas, eso no afecta a su valor para los que viven en ellas. La calidad de las viviendas, sin embargo, ha sufrido en todos los aspectos, ya que los residentes no pueden siquiera efectuar las reparaciones más elementales, por ejemplo, de tejados o paredes. Y el alquiler que anteriormente pagaban sin demasiadas dificultades ahora se ha convertido en una carga casi insoportable.

El bienestar de los antiguos trabajadores textiles y de sus familias se enfrenta a una amenaza mayor que el deterioro de su consumo alimenticio: la pérdida de su derecho a la asistencia médica gratuita o barata.

En el pasado eran miembros del Plan de Seguro del Estado para Empleados (PSEE), puesto en marcha por el gobierno en 1948 para empleados de empresas públicas y privadas. Los empleadores y los empleados contribuyen a los fondos del PSEE, mientras que el gobierno también hace una considerable aportación. Bajo los estatutos del plan, las familias de los trabajadores tienen derecho a servicios médicos proporcionados gratuitamente. El PSEE tiene sus propios hospitales y clínicas de barrio con sus propios médicos que atienden a los pacientes y recetan las medicinas. Cuando los trabajadores se jubilaban o no podían continuar trabajando debido a incapacidades, se mantenía la cobertura del seguro para ellos y sus mujeres, pero aquellos que perdían el trabajo por otros motivos quedaban automáticamente excluidos del plan. Para su gran angustia y resentimiento, esto fue lo que sucedió a los trabajadores textiles cuando fueron despedidos. El beneficio que los trabajadores obtenían de su pertenencia al PSEE era mucho mayor que la contribución que pagaban al fondo, y que oscilaba entre el 10 y el 15 por 100 de su salario. Ahora que ya no están asegurados tratan de confiar en la autoayuda y solo acuden a dudosos médicos o curanderos si no tienen más opción. Estos practicantes, que a menudo no están adecuadamente formados, cobran mucho más por una consulta o una inyección que el plan del seguro. Y no hay ni dinero ni capacidad profesional para el tratamiento del estrés y de otros problemas mentales que surgieron durante y después del periodo de despido.

El futuro de la nueva generación de niños está en peligro porque su escolarización se ha visto reducida. Los padres no pueden permitirse invertir para mejorar las oportunidades de vida de sus vástagos. La asistencia a la escuela elemental no se ve demasiado afectada, pero el impacto sobre la educación más avanzada ha sido mucho mayor. Aparte del hecho de que el coste de la escolarización intermedia y de la formación profesional excede en mucho el presupuesto familiar, la mano de obra de los jóvenes es una fuente de ingresos muy necesaria que se tiene que aprovechar desde una edad temprana. En consecuencia, el nivel de conocimientos de la nueva generación cuando entra en el mercado de trabajo muy pronto es a menudo más bajo que el de los trabajadores textiles cuando comenzaron sus vidas laborales hace muchos años.

Los antiguos trabajadores textiles también se preocupan mucho por las parejas de sus hijos y por el coste de los matrimonios. Buscar candidatos apropiados lleva tiempo y supone que los padres tengan la

oportunidad de deliberar cuidadosamente sobre su elección. Las consideraciones financieras tienen un papel decisivo en unas negociaciones dirigidas a conseguir el mejor candidato al precio más bajo. En ausencia de una dote razonable, de regalos en dinero y mercancías con los que se sella el acuerdo, las chicas en especial son obligadas a aceptar compañeros que anteriormente nunca hubieran sido elegidos. Un estatus inferior, no solo del individuo sino también de toda la familia, es el precio que hay que pagar.

Acumular las reservas necesarias en tiempos de crisis es ahora completamente impensable, ya que los contratiempos se producen más a menudo y con mayor intensidad que antes del cierre de las fábricas textiles. Inicialmente los trabajadores podían utilizar sus indemnizaciones por despido, pero estas variaban considerablemente y muchos no recibieron ninguna. ¿Cómo se utilizó este dinero? Una pequeña minoría se las arregló para depositar por lo menos una parte en una cuenta de ahorro y decidió no consumirla hasta el momento previsto, normalmente para la compra de una casa, reparaciones futuras, o el matrimonio de hijos o hijas. Un número mucho mayor señalaba que había tenido que utilizar el dinero para pagar la asistencia médica, reparaciones urgentes de la casa o la devolución de préstamos. Con diferencia, la mayor proporción se gastó en desembolsos diarios, ya que con el difícil ajuste a un nivel de ingresos inferior esta era la única manera de que los hogares pudieran hacer frente a sus recurrentes necesidades. Claramente, esta situación en la que el gasto excedía a los ingresos, llegó a su fin cuando se acabaron las reservas. Las indemnizaciones por despido fueron muy inferiores a las que tenían derecho la mayoría de los trabajadores, y además, fueron pagadas a plazos durante un largo periodo. Esto explica por qué los trabajadores no podían resistir la tentación de gastar el dinero según llegaba. Por ello, la mayoría de ellos se aferraron a su anterior manera de vivir y a su modelo de consumo durante mucho más tiempo del que se lo podían permitir.

La espectacular caída en el nivel de vida de los antiguos trabajadores textiles socavó su confianza en sí mismos. Después del trauma de ser expulsados de las fábricas vino la desalentadora experiencia de buscar un nuevo trabajo, acompañada como estuvo por la pérdida de cualificación y un salario muy inferior. Nosotros vimos cómo los hombres estaban completamente perdidos en los primeros días después de su despido. Se quedaban callados durante días y se negaban a comer. Su pérdida de vitalidad fue tan grande que incluso la actividad física más suave se

veía demasiado agotadora. Algunos permanecían en sus casas, otros la abandonaban pronto por la mañana y regresaban por la noche, negándose a revelar dónde habían estado o qué habían hecho. Este estado de *shock* reveló rápidamente problemas de salud que anteriormente habían recibido poca atención. Semejantes afecciones se utilizaban como excusa para evitar ayudar con las tareas diarias del hogar. Los registros médicos del PSEE muestran un creciente número de pacientes de barrios industriales con problemas de corazón y elevada tensión arterial. La mayor demanda era de asistencia social y asesoramiento psicológico, pero esto no estaba cubierto por el seguro. Las relaciones sociales dentro de la familia también se resintieron. Maridos y mujeres discutían, llegando a menudo a la violencia por parte del hombre, y algunas veces también a la inversa. Las tensiones también aumentaron entre padres e hijos. De acuerdo con maestros de enseñanza primaria y secundaria de los barrios industriales, los niños se volvieron más indisciplinados y «difíciles», tenían problemas para concentrarse y se quejaban de problemas en casa.

Nadie que visite Ahmedabad puede evitar observar los florecientes barrios de miseria en la ribera este del río que se han extendido rápidamente en las últimas décadas. Un gran segmento de la población de la ciudad está hacinado en estos barrios marginados, expuesto a la degradación ambiental y excluido de los más elementales servicios públicos. Hay un estrecho vínculo entre vivir en un barrio de miseria y trabajar en el sector informal de la economía. Las altas chimeneas que marcaban el paisaje industrial han desaparecido y los recintos de las fábricas que, durante más de un siglo, eran congestionados lugares de trabajo con gente en constante movimiento están abandonados y privados de su relevancia económica. Los barrios de trabajadores ya no rodean los nuevos páramos, llenos de escombros de los edificios derruidos, y que ahora dominan esta parte de la ciudad. La falta de un empleo estable y una acusada caída de los ingresos han transformado los hábitat de los antiguos trabajadores textiles en lugares de miseria y degradación.

El distanciamiento de los antiguos trabajadores textiles de las formas habituales de socialidad encuentra expresión en su reducido acceso a los servicios e instituciones públicas, incluidas aquellas que están dirigidas a cada uno de los ciudadanos de Ahmedabad. Este estado de exclusión va acompañado por una pérdida de control sobre las condiciones que determinan la calidad de sus vidas ahora y en el futuro. La discriminación del mercado acerca de cómo viven y trabajan refuerza

su acuciante sentido de penuria y asegura que no disfruten de las mismas oportunidades para mejorar su situación. Los miembros de grupos estigmatizados —musulmanes, dalits y otras minorías sociales expuestas individual y colectivamente a prácticas discriminatorias— buscan de manera natural el contacto con su propia clase para obtener protección y apoyo mutuo. Sin embargo, una vida de dependencia va acompañada de una limitación de las opciones y de un empeoramiento de la posición social. El endeudamiento obliga a los antiguos trabajadores textiles a vender su mano de obra y la de otros miembros del hogar y a aceptar un salario más bajo a cambio de un anticipo. Esta dependencia restringe otras opciones e inversiones en formas de solidaridad horizontal que contradicen las lealtades primordiales. Hay una apremiante necesidad de retirarse a su propio nicho comunal y de permanecer alejado de otros segmentos sociales.

Los trabajadores textiles desempleados no son los únicos habitantes de los distritos industriales que han sufrido el colapso de las grandes fábricas textiles. El impacto sobre el pequeño comercio, los servicios y el transporte en las áreas textiles ha sido enorme, porque la demanda de servicios de una amplia variedad de tenderos, vendedores callejeros y artesanos, procedía principalmente de este relevante segmento de la población trabajadora empleada en el sector formal de la economía. Muchos de sus clientes se han vuelto sus competidores. La afluencia de hogares expulsados del sector formal ha aumentado la presión sobre la ya frágil existencia de los trabajadores en la economía informal. La competencia por el trabajo ha producido muchas tensiones y conflictos, tanto en las áreas de residencia como en el lugar de trabajo. El proceso de nivelación a la baja se ha hecho evidente con la propagación de la miseria y ha ayudado a crear una atmósfera de concentrada depresión.

Grados de vulnerabilidad

Desde primeras horas de la mañana hasta bien entrada la noche, los *chalis* y las vías laterales están abarrotadas de gente. La gran mayoría son varones de todas las edades, echados, sentados, de pie frente a sus casas o dando vueltas en pequeños grupos. Salen a las calles para matar el tiempo porque para ellos no hay mucho más que hacer. Las mujeres que no están realizando un trabajo en el exterior tienden a quedarse en casa, no solo por un código de conducta que no les permite moverse

libremente, sino también porque están más ocupadas que sus compañeros varones con toda clase de tareas del hogar y en aprovechar su trabajo a través de un empleo retribuido.

Pocos trabajadores del sector informal de la economía consiguen trabajar más de veinte días al mes. Los vendedores callejeros parecen ser los más afectados por las variaciones estacionales que les impiden alcanzar un ritmo de trabajo fijo. Los días que llueve, hace frío o mucho calor, hay menos demanda de sus servicios y tienen que afrontar un considerable descenso de sus ingresos. Los jornaleros se ven afectados de forma similar. Esos días van a los diversos mercados de trabajo de la ciudad donde se realizan los contratos solo para verse luego rechazados. Lo mismo sucede en las obras de la construcción donde buscan trabajo como peones sin cualificación. Sin embargo sería incorrecto atribuir la impredecible naturaleza del trabajo al aire libre simplemente a las inclemencias del tiempo. También puede interrumpirse con los días de fiesta o las alteraciones del orden público como huelgas o tensiones políticas. Los cambios estacionales en la economía de la ciudad causados por flujos no tan transparentes del capital industrial y mercantil en el sector informal tienen un impacto mayor sobre la masa de trabajadores de este sector que sobre sus equivalentes del mejor regulado sector formal. No se sabe demasiado sobre la naturaleza y los efectos de estas tendencias cíclicas y erráticas. También afectan a los que trabajan en casa, cuyos medios de ganarse la vida están totalmente ocultos de la vista pública. El hecho de que aparentemente estén disponibles para trabajar en cualquier momento no significa que trabajen siempre. La entrega de materias primas es irregular, el suministro eléctrico poco fiable y los contratistas repercuten las fluctuaciones de la demanda del producto final sin el menor escrúpulo.

La gran cantidad de tiempo que no se emplea en un trabajo remunerado no significa que este vasto ejército de reserva disfrute de las muchas y erráticas horas de inactividad a su disposición. El ocio solía ser una noción familiar que surgió del modelo de empleo regular en las fábricas textiles. Cuando no trabajaban en el turno de noche, los hombres se podían reunir en pequeños grupos después de la cena y cantar canciones piadosas o entablar conversaciones en las esquinas de las calles. Salir solo o con toda la familia al mercado dominical en la rivera del río, o visitar a familiares que vivían en otros barrios eran las salidas favoritas durante el fin de semana. Esos días han pasado. Aunque ahora se dispone de más «tiempo libre» no hay ni dinero ni energía para disfrutarlo como ocio.

No todos los trabajadores que han perdido sus empleos en las fábricas textiles han caído por debajo del umbral de la pobreza. También están aquellos que no tienen que confiar única o principalmente en la venta de su mano de obra no cualificada. Entre ellos se hallan los propietarios de pequeños medios de producción como *rickshaws* motorizados, carretillas, puestos callejeros, parcelas de terreno o pequeñas edificaciones en zonas hiperdegradadas que no solo utilizan esta propiedad sino que la alquilan. Aunque el porcentaje de trabajadores con acceso a diversas formas de pequeño capital no debe exagerarse, sus hogares están sin duda mejor que los de aquellos que no poseen ningún medio de producción. En el extremo contrario del abanico se encuentra un segmento extremadamente vulnerable de antiguos trabajadores textiles que, debido a la mala suerte o a la discapacidad, carecen de medios de producción y de consumo. Los hogares a los que pertenecían se han roto. Hay ejemplos de hombres que abandonan a su mujer e hijos incapaces de seguir cuidando de ellos, pero también hay casos de hombres arrojados de sus casas poco después de perder sus empleos en las fábricas textiles. Estas gentes, los ultraexcluidos, vagan por las calles como almas en pena mendigando y afligidos por una grave pauperización. Sus irregulares e inadecuadas comidas dependen de los *ramroti*, los centros de distribución de alimentos dirigidos por religiosos.

La vida en las zonas hiperdegradadas no se caracteriza solamente por los signos de necesidad, privaciones y abandono. El cierre de las fábricas textiles también ha llevado a la disminución del espacio público en los asentamientos que las rodean. Los lugares donde la gente solía reunirse con sus compañeros de trabajo y con otros de diferentes identidades sociales son difíciles de encontrar en estos días. Ciertamente, también en el pasado, las gentes de las fábricas textiles solían pasar la mayor parte del tiempo libre dentro o alrededor de la casa, principalmente en los confines del particular círculo comunal al que pertenecían. Los acontecimientos del ciclo de la vida o los festivales religiosos eran ceremonias públicas que en buena parte se celebraban al aire libre. Las escuelas de barrio a cargo del municipio eran un punto de contacto donde los niños no solo demostraban las habilidades aprendidas en la intimidad de la vida familiar para tratar con «otros», sino donde también hacían amigos del otro lado de la valla. La gente que vivía cerca era invitada para compartir la comida y la diversión, incluso aunque tuvieran otras costumbres. Había clubs deportivos donde se enseñaba lucha libre, boxeo y otros deportes, independientemente de la casta u origen comunal. Los espectadores de los encuentros también estaban

mezclados. Las salas de lectura creadas por la Asociación de Trabajadores Textiles (ALT) en todos los distritos industriales también eran importantes lugares de encuentro. Se daban clases por la mañana y por la tarde para enseñar a leer y escribir a los adultos y a los que habían abandonado la escuela a una edad temprana. Más tarde, muchos de estos centros fueron incorporados al Consejo de Bienestar Laboral, un organismo oficial establecido bajo los auspicios del gobierno municipal. En los últimos años algunos de estos lugares han cerrado por falta de fondos. La corporación municipal decidió cortar el gasto social y los asistentes han disminuido. Aparte de la incapacidad de los usuarios, tanto hombres como mujeres, para pagar los muy modestos honorarios por los diversos cursos, o por las guarderías donde los niños pequeños podían quedarse unas cuantas horas al día, esta gente también ha perdido su afán por emplear las horas «libres» en actividades constructivas. Su tiempo lo consume la búsqueda de trabajo o simplemente el permanecer «ocioso». Aventurarse en las formas y circuitos habituales de socialidad se ha convertido en una opción que muchos hogares, en el entorno de los antiguos trabajadores textiles, ya no puede permitirse.

La falacia del desarrollo paralelo

Un paradigma que ha dominado el desarrollo de la literatura postcolonial en la segunda mitad del siglo XX sugiere que la inclusión es una tendencia histórica que abarca a cada vez más gente en diferentes partes del mundo. Este particular modo de hacerse ilusiones sugiere que el proceso de transformación, tal y como se ha producido en las economías occidentales, se repetirá a nivel global y finalmente dará origen al tipo de sociedad urbana-industrial que inicialmente surgió en el hemisferio norte a ambos lados del Océano Atlántico. Sin duda, esa trayectoria histórica también fue difícil de predecir cuando comenzó por primera vez. Hacia finales del siglo XIX había sólidas dudas acerca de que las clases inferiores en las sociedades occidentales fueran capaces de encontrar su lugar en la nueva sociedad industrial que se estaba construyendo. La doctrina del darwinismo social estaba basada en la suposición de que no toda la gente pobre podía, o por esa razón debía, alcanzar una vida humana digna. En la lucha por la supervivencia solamente los más aptos en el proceso de selección natural serían capaces de reunir las condiciones que permitían un futuro mejor. Cuando se les

comparaba con los pobres dignos de ayuda, mantenidos como ejército de reserva de trabajo, los pobres que no eran dignos de ayuda, estaban etiquetados como una carga para sí mismos y para la sociedad en general. Este considerable segmento de los pobres era culpabilizado de su propia pobreza. No teniendo nada útil que aportar, su misma presencia se consideraba un riesgo para la estabilidad y la cohesión social.

La posterior inclusión de estos grupos marginados en las formas y circuitos habituales de socialidad fue el resultado de un proceso de industrialización extremadamente intensivo en trabajo. El bajo nivel de tecnología, aunque aumentara rápidamente, permitió la inserción en tanto fuerza de trabajo de hogares obligados a abandonar la economía agraria-rural. Lo que llegó a redefinirse como *la cuestión social*, condicionada por una parte por la creciente confianza en sí misma de las clases inferiores, y por otra, por la aceptación por las clases superiores de que el coste de la exclusión podría ser mayor que el de la inclusión, tuvo su origen en una economía en expansión que requería la mano de obra de las masas que vivían en la pobreza. No hay ninguna indicación clara de que este escenario de desarrollo, que se produjo dentro del marco del Estado-nación, haya sido reproducido a escala transnacional un siglo después. Por el contrario, la enorme brecha entre los pobres y los no pobres sigue todavía ensanchándose.

La suposición de un desarrollo paralelo explica por qué, en la era postcolonial, los políticos y los diseñadores de políticas han declarado que «pronto» o «en un futuro cercano» la gente ya no vivirá en la pobreza. Aunque admitían que la lucha contra las privaciones llevaría tiempo y dependía de toda clase de condiciones previas, no negaban que elevar a un número cada vez mayor de personas, y finalmente a todas, por encima del «umbral de la pobreza» era algo que podía o incluso debía ser considerado. Un ejemplo bien conocido de ese modo de pensamiento era la idea del «goteo», que prometía que la gente con pocos o ningún activo iba finalmente a beneficiarse del proceso de crecimiento económico.

En consonancia con la noción de inclusión como una tendencia histórica, el sociólogo británico T. H. Marshall especificó la distintas dimensiones del proceso de inclusión y las ordenó en orden secuencial: en primer lugar, la concesión de derechos legales que extienden el dominio de la ley a todos los ciudadanos; a continuación la concesión de derechos políticos que proclaman el sufragio universal y promueven

la participación de todos en un marco democrático; y finalmente, la concesión de derechos socioeconómicos que encuentra su apogeo en el Estado del bienestar.[27]

Ha habido episodios en la historia reciente de las sociedades desarrolladas que parecen señalar que la tendencia hacia la inclusión podría verse abruptamente detenida, o incluso invertida, provocando un deslizamiento hacia la exclusión. La recesión económica mundial de la década de 1930 expuso una vez más a mucha gente en los países industrializados a una situación de vulnerabilidad, que encontraron difícil de aceptar precisamente debido a la mejora de su bienestar en las décadas precedentes. En 1933 se publicó un libro titulado *Die Arbeitslosen von Marienthal*, un estudio empírico acerca de los efectos del desempleo prolongado.[28] La obra se convirtió en un trabajo clásico de la literatura científica social sobre el significado de la pérdida del empleo remunerado en los hogares de los trabajadores de una sociedad industrial.

El escenario del estudio era una pequeña comunidad en los alrededores de Viena que como actividad económica tenía una gran fábrica textil y poco más. Después de los recortes en la producción y en las horas de trabajo a finales de la década de 1920, con el telón de fondo de la crisis que afectó a toda la Europa industrial, la fábrica cerró en 1930. Esto supuso la desaparición de la que era esencialmente la única fuente de empleo en este municipio rural. Con toda la mano de obra despedida, no menos de tres cuartas partes de la población local, 367 de los 478 hogares, se encontraron en una situación de acuciante y cruda pobreza. Al resumir sus hallazgos, los autores hablaron de *die miide Gesellschaft* («la comunidad cansada»). Este subtítulo de su estudio expresaba los sentimientos de impotencia y desesperanza que abrumaban a esta gente. Solo una pequeña proporción de la población consiguió mantener un trabajo remunerado en el sector servicios fuera del pueblo, y un cierto número de personas mayores recibieron una pensión.

El estudio describe la respuesta de los hogares afectados en las fases posteriores, esto es, cómo pasaron de la inicial determinación a la resignación, a la desesperación y finalmente a la apatía. El enfoque psicológico-social pone de manifiesto cómo esta gente perdió su sentido del tiempo y cómo su rutina diaria —tan importante para una vida

27 T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, Londres, Hutchinson, 1975.

28 M. Jahoda, P. Lazarsfeld y H. Zeisel, *Die Arbeitslosen von Marienthal* [Los desempleados de Marienthal], Leipzig, Hirzel, 1933.

con significado— se fue deteriorando. Fuera del hogar se produjo un notable aumento del aislamiento, un declive de la implicación con el mundo exterior, institucional y organizativamente, junto con síntomas de envidia y sospecha en lugar de apoyo mutuo. La pauta está clara: un proceso de marginalización y una disminución del espacio psicológico que conduce a la alienación. El retrato demuestra lo tentador que es hacer que los propios pobres sean responsables y rindan cuentas de la condición de exclusión en la que se les hace vivir.

¿Cómo sobrevivieron los trabajadores austriacos desempleados en esos años de crisis? Ciertamente no porque encontraran un trabajo remunerado, sino retirándose parcialmente a la autosuficiencia. Plantaron verduras o criaron conejos en un pequeño terreno alquilado por la fábrica o por el ayuntamiento. Sin embargo, mucho más importante que estas modestas contribuciones hacia una impuesta autarquía, sobrevivieron gracias a las prestaciones de desempleo que cada quince días recibieron del Estado. El ciclo económico de los hogares afectados por el cierre de la fábrica giró alrededor de esta mínima paga. Las prestaciones fueron financiadas por contribuciones de empleadores, trabajadores y de la autoridad local y el total acumulado en los años anteriores al cierre de la fábrica significó que hubo fondos suficientes para veinte o treinta semanas, después de lo cual los antiguos trabajadores textiles podían acogerse a las prestaciones menores proporcionadas por un sistema de «subsidios» del gobierno. Esporádicamente, como en festividades religiosas, el municipio o las organizaciones caritativas les proporcionaron alimentos. A principios de la década de 1930 el Estado del bienestar en Europa todavía estaba en construcción. No se extendería y completaría hasta bien pasada la Segunda Guerra Mundial, pero los fundamentos ya habían sido colocados en los primeros años del siglo XX. Cuando la crisis económica golpeó a principios de la década de 1930, los gobiernos de la parte industrializada del mundo respondieron a la repentina llegada del desempleo y del empobrecimiento con programas de ayuda. Estos programas tomaron la forma tanto de apoyo financiero como de creación de empleo mediante la contratación de obras públicas. Son precisamente este tipo de programas públicos los que han faltado o han estado minimizados en la lucha global contra la pobreza, al hilo de las políticas de libre mercado impuestas a finales del siglo XX. La esencia de mi argumento en las páginas anteriores ha sido que las experiencias pasadas son importantes para definir, analizar y resolver las dinámicas de la inclusión-exclusión en lo que se llama el mundo en vías de desarrollo. Para promover la incorporación a las

formas y circuitos habituales de socialidad y para evitar un regreso con fuerza de la doctrina del darwinismo social en la economía globalizada, el fuerte desequilibrio existente entre el capital y el trabajo tendrá que ser compensado. Semejante política correctiva necesita realizarse a escala trasnacional, nacional y local, y requiere: (i) la redistribución del capital (reformas agrarias en primer lugar); (ii) la creación de empleo y la garantía de la seguridad en el puesto de trabajo y (iii) la provisión de bienestar social concretado en términos de salud, vivienda y educación.

Las enormes diferencias que se han creado en el mundo actual no pueden enmendarse sin conectar los mecanismos de la inclusión con los de la exclusión. Como ha sostenido por ejemplo Jeremy Seabrook, parece que el objetivo del discurso político oficial sea la supresión de cualquier conexión parecida:

> La excusa más fácil es, como siempre, culpar a la «naturaleza», a la sequía, al exceso de población, al avance del desierto. Sin embargo, es nuestra propia naturaleza la que está profundamente implicada, por encima de todo, la naturaleza de nuestra sociedad y su desarrollo que ha conseguido recrear un duradero sentido del empobrecimiento a partir de las riquezas mismas que ha acumulado, y nos ha hecho creer que el simple objetivo de la suficiencia para todos representa, para nosotros los ricos, no la emancipación sino una terrible pérdida que no hay que contemplar.[29]

29 Jeremy Seabrook, *Lanscapes of Poverty*, Londres, Blackwell, 1985, p. 175.

2. La vida sin salario tras la crisis del capitalismo y los nuevos movimientos de los trabajadores*

Michael Denning

Se trata de hablar ahora sobre la escasez de trabajo, o más bien sobre la escasez de trabajo remunerado, sobre la vida sin salario y sobre el conocimiento de esta. Generalmente se suele aceptar que tres décadas de neoliberalismo han cambiado el paisaje laboral a lo largo y ancho del mundo: los marcados descensos en el empleo vinculado a las empresas industriales y en el empleo público generado por el Estado se han visto acompañados por un aumento de la vida sin salario, de los desempleados y de aquellos que trabajan en lo que se ha dado en llamar «actividades económicas informales».

Durante más de un siglo, la vida sin salario se ha entendido a través de dos conceptos clave: el desempleo y el sector informal. El primero constituía el tropo fundacional del Estado del bienestar de la socialdemocracia; el segundo, el tropo dominante del desarrollo postcolonial. No solo daban nombre y pretendían regular la vida sin salario, también trazaban una línea neta entre las concepciones de la vida sin salario dentro de las metrópolis del capitalismo imperial y la vida sin salario en el capitalismo colonial y postcolonial.

* Los temas abordados en este texto se tratan también en Michael Denning, «La vida sin salario», *New Left Review*, enero-febrero de 2011, Madrid, Ediciones Akal.

El «desempleo» fue inventado durante la gran crisis económica de las décadas de 1880 y 1890, esto es, durante el «pánico» que se apoderó de los capitalismos industriales del Atlántico Norte, reverberando por los territorios coloniales que dominaban. Desplazó una serie de concepciones anteriores sobre la pobreza, la ociosidad y la peligrosidad, y se convirtió en una parte central del discurso estatal y popular durante el siguiente siglo: el fantasma de los «desempleados» regresa con cada depresión y recesión.

Si bien la figura del «desempleo» ha dominado la imaginación de los Estados capitalistas del G7, no ha sido el tema central del discurso desarrollista de los Estados postcoloniales. En este caso, el fantasma de la vida sin salario en las favelas en expansión de Asia, África y América Latina se imponía sobre cualquier división clara entre «empleados» y «desempleados». La vida sin salario no era una circunstancia temporal contra la que existiera posibilidad de asegurarse ni un fracaso macroeconómico en la demanda agregada; parecía ser una economía separada, casi autónoma: un «sector informal», como se le acabó finalmente llamando. Si en las décadas de 1880 y 1890 se produjo la «invención» del desempleo, podríamos decir que en las de 1960 y 1970 se verificó la invención del «sector informal», que implicaba una nomenclatura y una normalización de la vida sin salario del «Tercer Mundo».

Igual que el descubrimiento del desempleo a finales del siglo XIX había derivado de una nueva acepción de «la economía», el descubrimiento del «sector informal» se derivó de una idea directora de la estructura del trabajo asalariado regulado por el Estado: la regulación formal de salarios y horarios, la protección formal del seguro contra el desempleo y la seguridad social. Lo que caracterizaba al sector informal no era el tamaño de la empresa ni la forma del proceso laboral, sino su relación con el Estado. La discusión sobre la economía informal ha sido una discusión sobre la fuerza o debilidad del Estado —para algunos, las economías informales surgen como consecuencia de una excesiva actividad reguladora de los Estados, la cual empuja a la actividad económica hacia una economía sumergida y desregulada que opera al margen del sistema fiscal; para otros, son producto de Estados débiles o fallidos, incapaces de prestar protección social a sus ciudadanos y de recaudar impuestos. Los críticos neoliberales de la regulación estatal han tendido a celebrar el afán emprendedor del sector informal, esas microempresas que solo necesitan microcréditos para prosperar; los

defensores de los Estados del bienestar socialdemócratas han abogado por la formalización de lo informal: la extensión de la protección social a los trabajadores informales y su representación en sindicatos.

La economía informal se ha convertido en la imagen clásica para representar la vida sin salario en las áreas urbanas de todo el mundo: en su informe sobre la economía informal de 2002, la OIT revelaba que «el empleo informal supone entre el 50 y el 75 por 100 del empleo no agrario en los países en vías de desarrollo: el 48 por 100 en el Norte de África; el 51 por 100 en América Latina; el 65 por 100 en Asia; el 72 por 100 en el África subsahariana».[1] Por otro lado, «tres tipos de trabajo atípico no estandarizado —el autoempleo, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporal— suponían el 30 por 100 del empleo total en 15 países europeos y el 25 por 100 en Estados Unidos».[2] A finales de siglo, la economía informal se había hecho visible no solo en Accra y Nairobi, sino también en Los Ángeles y Moscú. Un informe reciente realizado por WIEGO [*Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing*] concluyó que en Ecuador el 58 por 100 del empleo urbano corresponde al sector informal; si a esto se le añade el trabajo precario, el 75 por 100 de los trabajadores urbanos pertenecen a la economía informal.

A medida que entramos en la era del posneoliberalismo, resulta evidente que ninguna de las grandes figuras del siglo XX —el desempleo y el sector informal— resulta adecuada, en gran medida por su aplicación segregada a zonas específicas del sistema global capitalista y porque, además, los diversos marcos analíticos que se ocupan de ellas apenas se comunican entre sí. Esta idea de agotamiento conceptual también se aplica a sus tradicionales contrapartes marxistas: la adopción socialista del «ejército industrial de reserva» y la adopción anticolonialista de la revisión del «lumpenproletariado» realizada por Fanon. Pero ¿qué alternativas tenemos para comprender la inseguridad de muchas de las modalidades de trabajo contemporáneo? Hablamos de precarización, de informalización y de proliferación del trabajo precario y temporal.

En 1999 la Organización Internacional del Trabajo, en cuyo seno se disputan desde hace mucho tiempo las formas de representación del trabajo, trató de saltarse la división formal/informal, caracterizando estas formas de trabajo como empleo «vulnerable» frente a lo que

1 ILO, *Women and Men in the Informal Economy. A Statistical Picture*, Ginebra, 2002.
2 *Ibid.*

denominaron empleo «digno». La propuesta de la OIT de recortar el «déficit de empleo digno» es tanto una derrota —un reconocimiento de que la regulación formal del trabajo no afecta a la mayoría de trabajadores— como un avance, es decir, un argumento a favor de la protección social y de los derechos laborales de trabajadores «vulnerables». Frente a las muchas invocaciones pomposas de «derechos humanos» inalienables se podría decir que aún estamos a la espera de una modesta Carta Magna del trabajo digno.

Tal vez los mapas más significativos han surgido de los movimientos sociales y de las propias organizaciones de trabajadores informales (SEWA, Streetnet, Homenet, Colleto). Desde luego, del mismo modo que las marchas y manifestaciones de los «desempleados» aparecieron en el siglo XIX de modo simultáneo a los informes estatales sobre el desempleo, también en el momento en que economistas del desarrollo como Keith Hart descubrían el «sector informal» tomaba forma la primera gran organización de trabajadores sectoriales informales: los autoempleados.[3] En 1972 una activista de la Gandhian Textile Labor Organization, Ela Bhatt, comenzó a organizar a las mujeres porteadoras y vendedoras ambulantes de la ciudad de Ahmedabad alrededor de un sindicato, la Self-Employed Women's Association (SEWA). El sindicato le había encargado la realización de «un informe sobre las familias afectadas por el cierre de dos grandes plantas textiles». «Mientras los hombres estaban ocupados en la agitación para conseguir la reapertura de las fábricas, las mujeres conseguían el dinero y alimentaban a las familias. Vendían fruta y verdura por las calles; cosían en casa por unidades a través de intermediarios; trabajaban como temporeras en mercados al por mayor, cargando y descargando género; o reciclaban sobras en las calles de la ciudad […]. Se trataba de trabajos sin definición. Por primera vez aprendí lo que era estar autoempleada. Ninguna de las leyes laborales les eran aplicables; mis estudios legales no servían en aquellos casos. Irónicamente —recuerda tres décadas después— vislumbré la enormidad del sector informal mientras trabajaba para el sector formal».[4]

[3] Keith Hart, «Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana», *Journal of Modern African Studies,* vol. XI, núm. 1, marzo de 1973, pp. 62, 68.

[4] Ela Bhatt, *We Are Poor but So Many. The Story of Self-Employed Women in India*, Oxford, 2006.

Durante los siguientes treinta años, la Self-Employed Women's Association se convirtió en un conglomerado de «organizaciones de pobres de base asociativa» (por decirlo en el lenguaje de los teóricos de los movimientos sociales): primero, un sindicato —en 2004 «el mayor sindicato primario» de la India—, que agrupaba a toda una variedad de oficios informales —traperos, zurcidoras, tejedoras de *bidi*, vendedores de verduras—, y que negociaba con compradores, contratistas y autoridades municipales los precios de la mercancía y el espacio ocupado en las aceras; segundo, una coalición de docenas de cooperativas de productores que generaban patrones para la confección, reciclaban papel desechado y limpiaban oficinas; y tercero, una variedad de instituciones de asistencia y protección mutua, incluyendo un banco SEWA y cooperativas de salud, organizadas alrededor de comadronas que en sí mismas eran parte del «sector informal».

La SEWA se opuso a la retórica sobre el sector informal que dominaba el discurso oficial: «dividir la economía en sectores formales e informales es artificial —argumentaba Bhatt—, ya que puede facilitar el análisis y la administración, pero en última instancia perpetúa la pobreza». La SEWA tenía sus orígenes en una idea de autoempleo: «Aglomerar una fuerza de trabajo de tal magnitud en categorías concebidas como "marginales", "informales", "desorganizadas", "periféricas", "atípicas" o "la economía sumergida" me resultaba absurdo. Marginales y periféricas respecto a qué, me preguntaba […] Para mí eran simplemente "autoempleados y autoempleadas"». De hecho, las vendedoras callejeras que se encontraban entre las fundadoras de la SEWA «se llamaban a sí mismas comerciantes».[5]

Esta retórica de los «autoempleados» se inspiraba en las ideologías del ala gandhiana del sindicalismo indio de la cual había emergido la SEWA; había sido adoptada también por otras organizaciones de trabajadoras sin salario, fundamentalmente la Unión de Mujeres Autoempleadas Sudafricanas fundada a mediados de la década de 1990 y con sede en Durban. Retrospectivamente, sin embargo, parece que se produjo una asunción simbólica cuando el Sindicato de las Mujeres Autoempleadas asumió, como una de sus tareas esenciales, la representación del mundo del trabajo sin salario, que se hallaba infrarrepresentado por los aparatos laborales del Estado. Cuando a finales de la década de 1970, la SEWA organizó a las mujeres que tejían *chindi* —esto

5 *Ibid.*, pp. 18, 10, 11.

es, tiras de tejido desechadas por las fábricas textiles— para confeccionar *khols* (colchas), comenzaron por representarlas, por describirlas, a pesar del escepticismo de las propias trabajadoras militantes: «para comprender mejor los problemas de las trabajadoras del *chindi* decidimos efectuar una encuesta en siete *poles* o calles en las que se tejía la mayoría de las *khols*. Karimaben (una de las trabajadoras militantes del *chindi*) no tenía paciencia para la encuesta. Se quejaba en estos términos: «Todas nosotras sabemos exactamente cuál es el problema». Sin embargo, la SEWA insistía en «proceder metódicamente y en efectuar las encuestas», recogiendo y comunicando las conclusiones a las trabajadoras del *chindi* y utilizando sus resultados para luchar por el incremento de los precios del destajo tanto ante los comerciantes de las *khols* como ante los funcionarios del Ministerio de Trabajo. Bhatt sostiene que «estas encuestas nos ayudaban a comprender de modo pormenorizado las cosas antes de emprender acción alguna y su elaboración nos permitía identificar a las líderes potenciales de la comunidad; […] nos han proporcionado una visión mucho más compleja del mundo de las "autoempleadas"».[6]

En 2004 los propios estudios de la SEWA dividían a sus miembros entre más de ochenta ocupaciones dentro de cuatro categorías principales: vendedores callejeros y ambulantes; productores domésticos; jornaleros y proveedores de servicios; y productores rurales. Si analizamos el crecimiento de cada una de esas categorías desde la década de 1970, constatamos que el grupo más visible —los vendedores callejeros que constituyen hasta un 2 por 100 de la población urbana de la India— conformaba la mayor parte de la SEWA primigenia, antes de decrecer proporcionalmente. Tras dar sus primeros pasos en las ciudades, esta organización de productores rurales y jornaleros agrícolas despegaba en la década de 1990. Dos tercios de sus miembros no son tanto «autoempleados» como lo que Jan Breman ha denominado «cazadores y recolectores de salarios», trabajadores eventuales y proveedores de servicios que trabajan para otros bajo el intrincado disfraz del empleo casual, subcontratado o a destajo. Una desagregación más específica por sectores realizada en 2004 nos muestra no solo la variedad de empleos informales —de vendedores de verduras a recolectores de basura o porteadores— sino las abrumadoras cifras de los jornaleros agrícolas.

Así pues, las organizaciones de trabajadores del llamado «sector informal» han definido su mundo menos en relación con una economía «formal» regulada por el Estado que con respecto a sus propios lugares

6 *Ibid.*, p. 63.

de trabajo, especialmente la calle y el hogar. Cuando la SEWA comenzó a fomentar las alianzas transnacionales de asociaciones de trabajadores y trabajadoras informales en la década de 1990 lo hizo mediante la creación de StreetNet, una alianza de asociaciones de vendedores callejeros, y de HomeNet, una alianza de asociaciones de trabajadores domésticos. De modo creciente, las dos representaciones clave de los trabajadores y las trabajadoras informales, tanto en el discurso oficial como en la cultura popular, son el vendedor callejero y el trabajador doméstico.

La «economía informal» no debería verse, por consiguiente, como un sector aislado y marginal, sino como parte del conjunto de una economía manufacturera, de servicios y de extracción; de hecho, gran parte del trabajo doméstico no remunerado es en realidad producción industrial informalizada, la venta callejera es parte de un sector de sservicios informal (minoristas, transporte, servicios alimentarios, etc.), y la recolección de desechos es un tipo de minería informal o de trabajo extractivo.

La crisis de los últimos años a menudo ha sido considerada como una «crisis financiera», una crisis de los bancos, pero también es una crisis laboral, aunque sigamos atrapados en las concepciones del siglo XX sobre la vida sin salario. El *World of Work Report 2009* de la OIT sugiere que se perdieron 20 millones de empleos en los 40 países investigados. Y los datos oficiales de desempleo siguen siendo únicamente una guía aproximada para la vida sin salario. Los activistas de StreetNet y de HomeNet han intentado calcular —mediante entrevistas con trabajadores sin salario de todo el mundo en 2009 y de nuevo en 2010— los efectos de la crisis sobre los trabajadores informales. Descubrieron que los vendedores callejeros han perdido clientela con los despidos del sector fabril, que los trabajadores domésticos subcontratados han visto cómo se reducía el número de pedidos y que los recolectores de desechos han visto cómo se hundían los precios de los materiales de chatarrería.[7]

Bajo el capitalismo lo único peor que ser explotado es no serlo. Desde los comienzos de la generalización de la economía salarial, la vida sin salario ha sido una calamidad para aquellos que carecen de tierra, de herramientas o de medios de subsistencia. En los últimos años, se ha acuñado toda una panoplia de nuevos conceptos —«vidas malgastadas»,

[7] *No Cushion To Fall Back On. The Global Economic Crises and Informal Workers,* 2009, www.inclusivecities.org, y *Coping with Crises. Lingering Recession, Rising Inflation, and the Informal Workforce,* 2011, http://bit.ly/WLUHij.

«vidas desechables», «vidas vacías» o «vidas superfluas»— para definir la vida en un planeta de favelas. Sin embargo, emplear demasiado a menudo estos conceptos puede llevarnos a pensar que hablamos en realidad de personas «desechables» y no solo de que lo sean a ojos del Estado y del mercado. Una vida vacía no es una vida sin actividad práctica, ni una vida sin «trabajo vivo». Como le dijera una mujer bengalí a la organizadora sindical Ela Bhatt en 1986: «No tengo trabajo, pero el estrés del trabajo me está matando».

¿Podemos pensar en el trabajo sin pensar en el trabajo remunerado? ¿Qué pasaría si desplazáramos el trabajo asalariado del centro de nuestra concepción de la vida capitalista? Es difícil porque se trata de los mismos conceptos que explican esa sociedad: la vida sin salario casi siempre se ha percibido como una situación de carencia, como un espacio de exclusión: los *des*empleados, lo *in*formal.

En realidad, el salario es la fuente de las ideologías capitalistas de libertad e igualdad —el salario era el símbolo del «trabajo libre» en contraposición al trabajo en régimen de servidumbre— y el contrato salarial constituye un símbolo del justo intercambio: estás de acuerdo en trabajar tantas horas por tanto a la hora. Sin embargo, el contrato salarial —el mercado de trabajo— no supone un momento fundacional de la vida capitalista, porque el capitalismo no comienza con una oferta o un empleo, sino con el imperativo de «ganarse» la vida. La expropiación y la desposesión, seguidas de la exacción de impuestos y rentas en forma monetaria, fueron los orígenes del «trabajo libre». De hecho, en aquellos raros momentos de emancipación moderna, los pueblos liberados —aquellos emancipados de la esclavitud, la servidumbre y otras formas de trabajos forzados— nunca eligieron ser trabajadores remunerados. Puede que exista una «tendencia a trocar, negociar o intercambiar una cosa por otra», como expresara Adam Smith, pero desde luego no existe una propensión a buscarse un empleo.

Si la acumulación de capital continúa multiplicando los proletarios, querría sugerir que proletario no es sinónimo de trabajador asalariado, sino de desposesión, de expropiación y de una radical dependencia del mercado. No se precisa de un empleo para ser un proletario: la vida sin salario, la ausencia de trabajo asalariado, constituye el punto de partida para comprender la «destrucción creativa» del mercado «libre».

Así, pues, antes que contemplar a los asalariados que se «ganan el pan» como la infraestructura productiva sobre la que se erige la superestructura reproductiva, imaginemos al núcleo familiar proletario y desposeído como la «infraestructura» no asalariada del trabajo de subsistencia —el «trabajo femenino» de cocinar, limpiar y cuidar— que sostiene la «superestructura» de los buscadores de salarios migrantes que son embajadores, o tal vez rehenes, de la economía asalariada. Estas «migraciones» de buscadores de salarios pueden ser cortas en distancia e intervalo —los tranvías o autobuses diarios desde las viviendas a las fábricas, de los apartamentos a la oficina, de lo que llegaría a ser llamado *commuting* (personas que utilizan varios medios de transporte al día para llegar al puesto de trabajo)— o pueden ser extensas —los desplazamientos «proletarios globales» anuales de trabajadores estacionales en barcos de vapor, ferrocarril y automóvil— e incluir la radical separación de la inmigración aérea unida únicamente por años de giros postales y llamadas telefónicas.

Imaginemos, pues, que el desempleo precede al empleo, que la economía informal precede a la formal, tanto histórica como conceptualmente. Podríamos pensar que estas cuestiones conceptuales no son importantes; sin embargo, las activistas autoempleadas nos muestran lo contrario.

> Cuando alguien me pregunta cuál ha sido la parte más complicada del periplo de la SEWA —cuenta Bhatt en su relato sobre el sindicato— puedo contestar sin dudarlo: eliminar los obstáculos conceptuales. Algunas de nuestras mayores batallas han girado en torno a la disputa contra las ideas y las actitudes preconcebidas de funcionarios, burócratas, expertos y académicos. Las definiciones son parte de la batalla. El Registro de Sindicatos no nos consideraba «trabajadoras», por lo cual no nos podía registrar como «sindicato». Las laboriosas trabajadoras *chindi*, las bordadoras, los conductores de carros, los traperos, las matronas y los recolectores de productos del bosque pueden contribuir al PIB de la nación, ¡pero Dios no quiera que se les reconozca como trabajadoras! Sin empleador no puedes ser clasificado como trabajador y si no eres trabajador no puedes formar un sindicato. Nuestra lucha por ser reconocidos como un sindicato de ámbito nacional continúa.[8]

8 E. Bhatt, *We Are Poor but So Many*, *cit.*, p. 18.

El reconocimiento de la centralidad de la vida y de los trabajadores sin salario dentro de los circuitos del capital global y la sabiduría y conocimiento de los movimientos sociales de los trabajadores vulnerables deberían informar nuestro debate sobre el mundo después del neoliberalismo.

Refundar los movimientos de clase obrera en la era del posliberalismo

A menudo pensamos en el Estado y en la academia como las fuentes del conocimiento social. Ayer intenté sugerir que los movimientos sociales no solo son representativos de algunas comunidades en particular, sino que también son productores fundamentales de un conocimiento social del que debemos aprender. Con este ánimo quiero reanudar nuestro tema de la reconfiguración de los movimientos de la clase obrera en la crisis de la modernidad.

¿En qué situación se encuentran los movimientos de la clase obrera, ahora que posiblemente entremos en un momento de posneoliberalismo? No cabe duda de que los movimientos obreros establecidos por todo el mundo han sido desorganizados por décadas de asalto neoliberal: la explosión por doquier de trabajos informales no remunerados salarialmente; la relocalización de la actividad industrial, que creó una nueva geografía mundial de zonas industriales desindustrializadas y plantas de montaje para la exportación; la privatización de las industrias y los servicios estatales; y el notable crecimiento del sector servicios: todo ello ha transformado a las clases trabajadoras del mundo, redistribuyendo el trabajo y a los trabajadores en distintas regiones, sectores y ocupaciones. No está claro si las antiguas formas de activismo obrero siguen siendo viables en muchas partes del mundo. La afiliación a sindicatos —la principal forma de organización de los trabajadores a lo largo de la mayor parte del siglo XX— ha caído dramáticamente: la densidad sindical en México ha disminuido un tercio desde 1980 y la mitad en Estados Unidos desde 1950; y la huelga, la forma característica de protesta obrera durante el siglo pasado, está desapareciendo no solo en Estados Unidos sino también en Gran Bretaña.

Nuestra idea tradicional de los movimientos obreros se basa en la experiencia europea de una transición del empleo eminentemente agrícola al industrial. Pero en las Américas, tanto del norte como del sur, desde Estados Unidos hasta Argentina, la transición ha sido un cambio directo de la preponderancia del trabajo agrícola a la del sector servicios: la mayor parte del mundo parece seguir el camino americano.

De hecho, según el *Global Employment Trends 2011* de la OIT, el sector servicios sobrepasó a la agricultura a escala global en 2001.[9] ¿Qué quiere decir esto? ¿Qué tipo de derechos laborales y movimientos de trabajadores surgen como consecuencia de esta recomposición del trabajo y de la fuerza de trabajo alrededor del sector servicios? ¿Supone el fin de los sindicatos, y de una parte del sueño de una sociedad industrial que se desvanece? ¿O pueden ganarse los trabajadores del sector servicios el reconocimiento y la dignidad que lograron los trabajadores industriales? Creo que esto es posible. En la década de 1950 en Estados Unidos, el United Auto Workers (sindicato de trabajadores de la industria automovilística) era el mayor sindicato del país, con 1,3 millones de afiliados; hoy, lo que había sido un sindicato minoritario de conserjes, el Service Employees International Union, ha crecido hasta convertirse en el mayor, con 1,8 millones de afiliados (según la web de 2005 del Sindicato Internacional de Empleados de Servicios). Más de la mitad de sus afiliados son mujeres; también representa a más trabajadores migrantes que cualquier otro sindicato en Estados Unidos, y un 40 por 100 de sus afiliados es gente de color.

Pero la refundación de los movimientos de los trabajadores comunes requiere una nueva comprensión de las contradicciones a las que se enfrenta la organización de los empleados en el sector servicios, de las fuerzas que los unen al tiempo que los dividen. Quiero continuar el análisis señalando dos divisiones y antagonismos clave en el sector servicios, para exponer brevemente cómo las organizaciones de los trabajadores de este sector han intentado lidiar con ellos.

¿Qué es el sector servicios? ¿Realmente hay diferencia entre los trabajos industriales y de servicios, entre producir bienes y prestar servicios?

---

9 *Global Employment Trends 2011. The challenge of a jobs recovery*, 2011, Ginebra, ILO; http://bit.ly/mvSeHZ.

Quiero sugerir que el trabajo de prestación de servicios se estructura en torno a dos líneas divisorias distintivas: una gira alrededor de los procesos laborales específicos del trabajo de prestación de servicios, y la otra apunta a la diferencia existente entre los servicios dirigidos a las empresas y los servicios prestados a los hogares, distinción acorde con la habitual en el sector privado entre bienes de capital y bienes de consumo. La primera línea divisoria separa lo que a menudo se conoce en la industria hotelera como «trabajadores de cara al público», que atienden a los clientes, y «trabajadores entre bastidores», que cocinan, limpian y procesan los datos. Los trabajadores que tratan con el público tiene un proceso de trabajo específico que a menudo ha sido considerado especial dentro del sector servicios: un trato directo con el cliente o el consumidor, caracterizado por lo que la socióloga Arlie Hochschild llamó trabajo emocional, un trabajo que requería la movilización de los sentimientos, la producción de una cara sonriente.

Muchos trabajos de servicios, desde cuidadores a peluqueros, requieren este tipo de trabajo emocional; se trata de un concepto importante a la hora de entender el trabajo de servicios. Sin embargo, tomar este proceso de trabajo específico —la interacción con clientes y consumidores— como la esencia del trabajo de servicios supone un problema, porque solo alrededor de la mitad de los trabajadores «del sector servicios» son trabajadores orientados a los clientes o consumidores que realizan un trabajo emocional; a la otra mitad de los trabajadores de este sector —aquellos que trabajan procesando datos en compañías de seguros o bancos, así como los conserjes y limpiadores en edificios de oficinas y los trabajadores domésticos en hogares privados— no se los contrata para interactuar con los clientes.

De modo que la noción de trabajo emocional no define al sector servicios en general; más bien traza una línea entre los procesos de trabajo de cara al público y entre bastidores. Centrarse exclusivamente en los trabajadores emocionales como los típicos trabajadores del sector servicios supone el mismo problema que considerar a los trabajadores cualificados como los típicos trabajadores industriales. No se tienen en cuenta la jerarquía y la desigualdad estructurales existentes en el lugar de trabajo ni las líneas divisorias étnicas, de género y raciales presentes entre los trabajadores que atienden al público y los que no tienen contacto alguno con él: estos últimos no solo parecen trabajadores industriales «tradicionales», dado que llevan a cabo duros trabajos manuales, limpian y ordenan habitaciones de hotel y trabajan realizando

repetitivos procesos mecánicos —¿acaso es muy diferente manejar una aspiradora que una máquina de coser?—, sino que también proceden desproporcionadamente de comunidades migrantes y racializadas.

Como concluía un importante estudio realizado en Estados Unidos: «Para los puestos que requieren contacto físico y social con el público, como por ejemplo camareras, auxiliares en transportes, peluqueras/cosmetólogas o asistentes dentales, se prefiere a mujeres blancas, mientras que para el "trabajo sucio" entre bastidores como empleadas domésticas, conserjes/limpiadoras, pinches de cocina o cuidadoras, se prefiere a mujeres de minorías étnicas racializadas».[10]

Así como el trabajo de servicios se divide en procesos de trabajo definidos como de «cara al público» y «entre bastidores», también se divide en servicios para las empresas y servicios del hogar.

Los servicios para las empresas son el resultado de la subcontratación de elementos del proceso de acumulación de capital. En otros momentos de la historia del capitalismo, estos servicios se prestaban en gran medida de forma interna y no aparecían como un sector aparte. El giro hacia la gestión «flexible» típico del neoliberalismo fue en cierta medida una reacción al coste de las burocracias corporativas y a la convicción por parte de las empresas de que los servicios podían subcontratarse a un coste menor. Así, pues, gran parte del «aumento» en el empleo del sector servicios es simplemente la sustitución de estos trabajadores que prestaban servicios dentro de la estructura de las empresas por trabajadores que los prestan a través de empresas subcontratadas.

La empresa privada que más empleo ofrece en el mundo es una empresa minorista, Wal-Mart; y la segunda presta servicios al capital, G4S (Group 4 Securicor), la compañía de seguridad global con sede en Reino Unido, que compró la estadounidense Wackenhut y que cuenta con 570.000 empleados en más de 100 países. Más del 25 por 100 de sus empleados trabaja en India (150.000), y en África cuenta con 100.000 empleados: en ambos casos se trata de la compañía privada que más empleo ofrece. G4S tiene también más de 50.000 empleados en Norteamérica y sobrepasa los 40.000 en América Latina.

---

10 Evelyn Nakano Glenn, «From Servitude to Service Work: Historical Continuities in the Racial Division of Paid Reproductive Labor», en Vicki L. Ruiz (ed.), *Unequal Sisters. An Inclusive Reader in US Women's History*, Nueva York, 2007, p. 448.

El trabajo de guarda jurado es uno de los trabajos que más rápido crece en el mundo, en parte debido a la reducción neoliberal del gasto público. Los guardas jurados superan en número a la policía pública en proporción de 2/3 a 1 en gran parte de las Américas, Asia y África y suelen cobrar la mitad que la policía pública. El aumento del contingente de guardas jurados ha de considerarse básicamente un gasto del capital, ya que vigilan no solo fábricas y oficinas, sino especialmente aquellos espacios a los que se ha dado en llamar «propiedades privadas públicas»: centros comerciales, aeropuertos, museos, atracciones turísticas y otros espacios «privados» a los que el «público» está invitado.

La otra rama del «sector servicios» es bastante diferente: los servicios para el hogar se han desarrollado a partir de la subcontratación y la mercantilización del trabajo no remunerado de las mujeres en el seno de la familia: cuidar a los niños y ancianos, cocinar, limpiar las habitaciones. En la mayoría de los casos, los gobiernos siguen sin contar el sector de los «servicios» no remunerados como parte de la «economía». Dado que no tienen precio, no tienen valor. Cuando en 1995 el Programa para el Desarrollo Humano de Naciones Unidas intentó dar un valor al trabajo no remunerado de las mujeres, estimó que si este se calculara al precio de transacciones de mercado retribuidas con el sueldo medio, ascendería a 16 billones de dólares, de los cuales 11 son devengados por mujeres (en ese momento la producción mundial bruta se estimaba en 23 billones de dólares). De modo que el trabajo no remunerado que producía los bienes y servicios cotidianos al margen del circuito mercantil ascendía al 40 por 100 del trabajo mundial.

La subcontratación y mercantilización de este trabajo del hogar fue paralela al abandono por parte de las mujeres del trabajo del hogar no remunerado y su incorporación al trabajo asalariado, a menudo prestado en servicios del hogar comercializados. Por otro lado, las mismas mujeres racializadas y etnizadas que históricamente habían desempeñado tareas domésticas de acuerdo con una lógica no capitalista como empleadas domésticas y niñeras o habían ejercido como trabajadoras del sexo eran ahora la principal mano de obra para sus equivalentes mercantilizados: las industrias de la sanidad pública y privada, las industrias de limpieza, las industrias del sexo. En las últimas dos décadas, esta forma de trabajo de servicios —el «trabajo de cuidados» como se lo denomina habitualmente y que en mi opinión debería distinguirse del «trabajo emocional»— ha sido el elemento central de varias luchas políticas importantes, en parte debido a que

la lucha por la reproducción del hogar de la clase obrera es siempre una batalla que se desenvuelve dentro de la propia clase obrera, al tiempo que se produce entre los trabajadores y sus empleadores y el Estado.

Así como los trabajadores varones dependen del trabajo no remunerado de las mujeres trabajadoras, muchas familias de clase trabajadora dependen de los bajos salarios que se pagan a las trabajadoras que se encargan del cuidado de los niños, de la elaboración de la comida rápida y de la asistencia hospitalaria. Además, gran parte del «sector servicios» que provee a los hogares pertenece a la economía «informal», como los vendedores callejeros y los peluqueros que intentan ganarse la vida con unos clientes de clase obrera muy presionados. Así, pues, las políticas necesarias para los trabajadores del sector que cuida a los hogares de la clase obrera es significativamente distinta de la de, digamos, los trabajadores que se ocupan del procesamiento de datos de una compañía de seguros o incluso de la de los trabajadores de seguridad que protegen un banco o un centro comercial.

Esta línea divisoria entre los servicios para las empresas y los servicios para el hogar también se refleja en la división internacional del trabajo de la prestación de servicios. Los servicios para las empresas han tendido a ser deslocalizados gracias a la creación del «espacio de oficina global», que es similar a la cadena de montaje global; las líneas de comunicación digital permiten la transferencia fácil de servicios de datos de toda clase, desde la contabilidad financiera y la preparación de nóminas a los historiales médicos y a la industria global de los *call-centers*. Por otra parte, la subcontratación de los servicios para el hogar se produce mediante el movimiento de las trabajadoras, y no por mor del desplazamiento de la producción, especialmente a través de la masiva migración internacional de trabajadoras domésticas del sur de Asia a los países del Golfo y Europa, de Europa del Este y África a Europa Occidental, y de México y América Central a Estados Unidos y Canadá.

¿Cómo se puede refundar un movimiento de clase obrera a partir de esta recomposición del trabajo efectuado en el sector servicios? Tal movimiento debe abordar los antagonismos derivados de las mencionadas líneas divisorias existentes entre los trabajadores y desarrollar nuevas estrategias, cuyas fuentes de inspiración se encuentran en el movimiento social sindical que se desarrolló primero en el Sur global como respuesta al neoliberalismo, pero también en Estados Unidos en la estela del movimiento por los derechos civiles.

Este sindicalismo cortado por el patrón de los movimientos sociales siempre ha estado enraizado en el sector servicios: los trabajadores de la banca fueron claves en el ciclo huelguístico brasileño de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 y en la formación del Partido de los Trabajadores. Igualmente, los empleados del sector servicios y el sindicato de trabajadores de hostelería y restauración han sido pioneros del movimiento sindical de corte social estadounidense. Estos sindicatos surgidos al calor de los movimientos sociales han trabajado para forjar alianzas entre los trabajadores que prestan sus servicios de cara al público y los que trabajan entre bastidores en las industrias de servicios de dos niveles, especialmente la sanidad, la educación y los complejos de hoteles/restaurantes. De hecho, la huelga más larga acaecida en Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial fue la exitosa huelga de seis años de los trabajadores de los hoteles y casinos de Las Vegas en la década de 1990, cuya fuerza residía en las mujeres que trabajaban entre bastidores. Construyeron «el sindicato local del sector privado de más rápido crecimiento en Estados Unidos», e hicieron que «Las Vegas sea ahora la única ciudad del país con un sector servicios decentemente remunerado».

En segundo lugar, estos sindicatos desarrollaron una nueva estrategia —la famosa campaña «Justice for Janitors»— que cambió completamente la lógica de la subcontratación, ya que atacaron no a los pequeños empleadores reales de estos trabajadores, sino a las grandes empresas que compraban el servicio subcontratado de limpieza mediante «campañas corporativas» de acción disruptiva no violenta concebidas para afearles tales prácticas contractuales.

Finalmente, dado que los trabajadores que producen servicios para el hogar tienen menos poder y están menos organizados que aquellos que prestan sus servicios a las empresas, estos movimientos obreros han hecho hincapié en su relación con los desempleados y trabajadores más precarios y vulnerables, enmarcando sus reivindicaciones en términos políticos de «derechos» —derechos humanos, derechos civiles, derechos de las mujeres, derechos de los migrantes— en lugar de apelar simplemente al mercado de trabajo y a los consabidos problemas de los salarios y las condiciones laborales. Y han construido también grandes alianzas en las ciudades como parte de una lucha de mayor envergadura con el fin de mejorar las condiciones de vida y reclamar el derecho a la ciudad. Como ha afirmado David Harvey, el

capital produce más espacio urbano que espacio industrial o espacio de oficinas; la ciudad, más que la fábrica, es el locus del capitalismo, al igual que lo es el espacio del sector servicios.

Así, pues, un movimiento obrero refundado debe mirar más allá del lugar de trabajo individual, dado que con frecuencia los trabajadores y los empleos son temporales y precarios, y convertir la ciudad-trabajo en el espacio de lucha, insistiendo en el derecho a esta por parte de las clases trabajadoras. El trabajo de prestación de servicios y los trabajadores que se encargan de cuidar y sostener la vida cotidiana no solo constituyen la base para refundar el movimiento de la clase obrera, sino que son además el fundamento de una buena calidad de vida en la ciudad posneoliberal.

3. Lecciones de la crisis alimentaria mundial de 2008

*Jomo Kwame Sundaram**

El pico máximo del precio de los alimentos a principios de 2008

La falta de alimentos no suele ser la causa de que las personas padezcan hambre.[1] Aun en 2008 hubo alimentos suficientes en el mundo, con una cosecha extraordinaria ese año; son muchas más las personas que no pueden permitirse comprar los alimentos que necesitan. Antes incluso de los recientes picos máximos de los precios de los alimentos, se calcula que unos mil millones de personas sufrían de hambre crónica, mientras que otros dos mil millones padecían desnutrición, lo que nos da un número total de tres mil millones de personas afectadas por la

* Quiero expresar mi agradecimiento a David O'Connor, Anis Chowdhury y Rudi von Arnim por sus comentarios y aportaciones, sin que ello les implique en modo alguno en lo que respecta al resultado.

1 Tal y como ha afirmado Josette Sheeran, directora del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas: «Hay alimentos en los estantes, pero las personas no pueden pagarlos en el mercado» (*The Guardian*, 26 de febrero de 2008). El titular de la edición de *The New York Times* del 2 de diciembre de 2002: «Los pobres de India se mueren de hambre mientras los excedentes de trigo se pudren». El titular de la edición de *The Wall Street Journal* del 25 de junio de 2004, «Want Amid Plenty, An Indian Paradox: Bumper Harvests and Rising Hunger». Se pueden ver más análisis académicos en B. Guha-Khasnobis, S. S. Acharya y B. Davis (eds.), *Food Insecurity: Vulnerability and Human Rights Failure*, Hammondswoth, Palgrave Macmillan, 2007; B. Guha-Khasnobis, S. S. Acharya y B. Davis (eds.), *Food Security: Indicators, Measurement and the Impact of Trade Openness*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

inseguridad alimentaria, esto es, casi la mitad de la población mundial. Es probable que los últimos y drásticos aumentos de los precios de los alimentos hagan que el número de personas vulnerables a las tensiones alimentarias aumente aún más, sumando al menos cien millones de personas al grupo de quienes tienen probabilidad de sufrir hambre crónica. Antes de estos picos máximos de los precios, una media de alrededor de 18.000 niños moría todos los días como consecuencia directa o indirecta de la desnutrición.[2]

El aumento rápido y simultáneo de los precios mundiales de todos los cultivos alimentarios básicos —maíz, trigo, soja y arroz— junto con otros alimentos como los aceites de cocina está teniendo un efecto devastador sobre los pobres de todo el planeta. Los efectos se han dejado sentir por doquier y en toda la población, salvo entre los más ricos. El nivel de vida de casi todo el mundo se ha visto reducido a medida que la clase media se vuelve cada vez más precavida respecto a sus compras de alimentos, los rayanos en la pobreza caen en esta y los pobres sufren aún más. Con el aumento del hambre y de la desnutrición, los jóvenes, los viejos y otros grupos vulnerables morirán prematuramente o se verán afectados de otras maneras.

Para comprender y abordar la actual crisis global alimentaria, resulta útil distinguir entre las evoluciones a más largo plazo y las más recientes.

Problemas a largo plazo

Los grandes aumentos de las cosechas y de la producción de alimentos asociados a la Revolución Verde registrados entre las décadas de 1960 y 1980 —con un considerable apoyo gubernamental y de organizaciones internacionales sin ánimo de lucro— dieron paso a nuevas prioridades políticas en esta última. Para entonces, la amenaza de inanición había retrocedido en la mayor parte del mundo, pero el esfuerzo acometido con el trigo, el maíz y el arroz no se extendió a otros cultivos, sobre todo a los asociados a la agricultura de zonas secas en áreas áridas del África

2 Associated Press, 18 de febrero de 2007. Para más detalles, véase el informe del relator especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, *Implementation of General Assembly Resolution 60/251 del 15 de marzo, entitled, «Human Rights Council»*, A/HRC/4/30, 19 de enero de 2007.

subsahariana. Mientras tanto, a medida que Europa, Estados Unidos y Japón ofrecían grandes subvenciones a sus propios campesinos para fomentar la producción, los alimentos se volvieron abundantes en todo el mundo, y los precios cayeron. Para los países ricos, aquellas subvenciones y la protección asociada no solo garantizaron la seguridad alimentaria, sino que fueron también una forma de protección social para quienes vivían en el campo.

Durante años, los expertos en agricultura alertaron de los riesgos que acarreaba la disminución de los esfuerzos encaminados a aumentar la producción alimentaria. «La gente creyó que la crisis alimentaria mundial estaba resuelta, que la seguridad alimentaria ya no estaba en juego, y lo cierto es que desapareció de la agenda», declaró a *The New York Times* Robert S. Ziegler, director general del International Rice Research Institute (IRRI).[3]

A medida que el crecimiento de la oferta alimentaria se hizo más lento,[4] la demanda por su parte no dejó de crecer, y no solo a causa del aumento de la población. Entre las décadas de 1970 y 1990, la oferta alimentaria creció más rápido que la población. Entre 1960 y 1970, la cosecha global de grano aumentó un 2,6 por 100 anual de media. Desde 1990 a 2007, el incremento anual medio creció menos de la mitad, esto es, un 1,2 por 100 anual.[5] De esta suerte, desde 1990 las tendencias se han invertido a medida que la tasa de crecimiento de la oferta alimentaria caía por debajo del crecimiento de la población, según el Departamento de Agricultura estadounidense citado por *The New York Time*s. Las cifras de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (WDI en inglés) no respaldan esa información, porque la producción de alimentos aumentó en alrededor de un 36 por 100 en el periodo 1990-2004 y la población creció solo en un 21 por 100.[6] En los últimos años, el mundo

3 La siguiente discusión sobre el declive de la financiación de la agricultura, sobre todo en lo relativo a la investigación, se apoya fundamentalmente en Keith Bradster y Andrew Martin, «Hoarding Nations Drive Food Costs Ever Higher», *The New York Times*, 30 de junio de 2008.

4 La producción de arroz por hectárea en Asia ha dejado de aumentar; no se ha producido un aumento de la producción por hectárea durante al menos una década, y tampoco se esperan aumentos de la producción por acre en el futuro inmediato *(Rice Today*, enero-marzo de 2008*).*

5 Bruce Stokes, «Food is Different», *The National Journal*, 7 de junio de 2008.

6 La discrepancia puede deberse a algunos tratamientos de todos los cereales como alimentación para consumo humano, mientras que algunos de ellos en realidad se usan últimamente para producir biocombustibles.

ha consumido más grano del que ha producido, haciendo uso de las reservas y aumentando así los precios. A principios de 2008, a medida que las existencias continuaban su merma y los inversores abandonaban sus activos financieros preferidos hasta entonces, los precios internacionales del grano aumentaron drásticamente.

Mientras tanto, muchos países en vías de desarrollo, China especialmente con su enorme población, han experimentado un crecimiento económico sin precedentes. Al incrementarse las rentas, las dietas han incorporado un mayor consumo de carne y productos lácteos, lo que ha incrementado las necesidades de grano para la alimentación animal. Existe una tendencia a imputar la crisis alimentaria a ese aumento del consumo.[7]

Por haber desatendido la seguridad alimentaria y los sectores productivos de sus economías durante varias décadas, muchos gobiernos de países en vías de desarrollo carecen ahora de la capacidad presupuestaria para aumentar el gasto público con el objeto de incrementar la producción alimentaria y la productividad agrícola. En las

7 «Food crisis: Rice blames it on a better diet in India, China», *The Economic Times* (India), 29 de abril de 2008. Esta opinión había sido articulada anteriormente por la directora ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas; véase J. Sheeran, *The Guardian, cit*. Según la página dedicada en India al Programa Mundial de Alimentos, «casi el 50 por 100 de las personas que pasan hambre en el mundo viven en India, un país de bajos ingresos y que sufre déficit alimentario». Mientras que el crecimiento económico probablemente ha aumentado los ingresos y el consumo alimentario de muchas personas, son muchas más las que parecen haber empeorado su situación. «El consumo de cereales descendió desde un máximo de 468 gramos per cápita diarios en 1990-1991 a 412 gramos per capita diarios en 2005-2006, lo que indica un descenso del 13 por 100 durante este periodo. El consumo de legumbres descendió desde 42 gramos per cápita diarios (72 gramos en 1956-1957) a 33 gramos per cápita diarios durante el mismo periodo» («Agricultural production and food availability», *Economic Survey of India, 2007-2008,* Ministerio de Finanzas, Gobierno de India, 2008). El ciudadano indio medio come alrededor de 178 kg. de grano anuales en comparación con los 1.046 kg. consumidos por el estadounidense medio, es decir, casi seis veces más. El consumo per cápita de grano en Estados Unidos aumentó desde los 946 kg. anuales en 2003 a 1.046 en 2007, mientras que el consumo per cápita de grano en India permaneció estático en el mismo periodo (Subidh Varma, (2008), «The US eats 5 times more than India per capita», *The Times of India*, 4 de mayo). Según el Informe Arjun Sengupta de la Comisión Nacional para las Empresas del Sector Informal, el número total de pobres y vulnerables aumentó desde los 732 millones en 1993-1994 a 836 millones en 2004-2005, mientras que el 77 por 100 de la población activa de India vive con poco más de un dólar estadounidense al día (véase también Indulata Prasad y Anuradha Mittal (2008), «The Blame Game: Who is Behind the World Food Price Crisis?», Policy Brief, julio, The Oakland Institute, Oakland, http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/Blame_Game_Brief.pdf).

últimas décadas, muchos países han puesto en práctica las políticas recomendadas o exigidas por el FMI, el Banco Mundial e incluso algunas ONGs occidentales que trabajan en los países pobres del Tercer Mundo. Esta tendencia ha reducido en gran medida la capacidad de maniobra política de los países en vías de desarrollo, sobre todo en el ámbito presupuestario.

El problema se ha visto exacerbado por la considerable caída de la ayuda oficial al desarrollo agrícola en los países en vías de desarrollo. La ayuda a la agricultura ha caído en términos reales más de la mitad entre 1980 y 2005. Las mayores reducciones han afectado a las subvenciones a la agricultura en los países pobres por parte de los gobiernos de los países ricos y a los préstamos concedidos por parte de las instituciones de apoyo al desarrollo controladas por estos gobiernos, tales como el Banco Mundial. El Banco recortó sus préstamos a la agricultura, que pasaron de 7.700 millones de dólares en 1980 a 2.000 millones en 2004.

La Revolución Verde condujo a la creación de una red global de centros de investigación que se centraron en la agricultura y en la producción alimentaria, principalmente en los países en vías de desarrollo, con catorce institutos en Asia, África y América Latina, tales como el IRRI en Filipinas y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo en México. Conocidos colectivamente como el Grupo de Consulta sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI), estos centros de investigación han sufrido importantes recortes presupuestarios y se enfrentan a profundos recortes adicionales. El proveedor comercial de semillas Monsanto gasta siete veces más en investigación agrícola que estos catorce institutos juntos.[8]

La investigación y el desarrollo agrícolas ha disminuido en lo que se refiere a todos los cultivos y en todos los países en vías de desarrollo, mientras continúan los recortes en investigación agrícola. Teniendo en cuenta la inflación y los tipos de cambio, los países ricos han recortado este tipo de subvenciones aproximadamente por la mitad entre 1980 y 2006, pasando de 6.000 millones de dólares a 2.800 millones de dólares anuales; solo Estados Unidos recortó desde los 2.300 millones de dólares a los 624 millones de dólares. Este país ha recortado hasta tres cuartas partes de su ayuda anual de 59,5 millones de dólares a la red GCIAI.

8 B. Stokes, «Food is Different», *cit.*

Todo esto ha afectado negativamente a la investigación en cultivos y plagas, así como a los programas de extensión agrícola para ayudar a los agricultores a adoptar métodos agrícolas mejorados. En vez de intentar ir por delante de unas plagas en rápida evolución y del cambio climático, al objeto de garantizar la seguridad alimentaria mundial, el apoyo a la investigación agrícola ha disminuido desastrosamente.

A medida que se han producido recortes presupuestarios, el gasto en programas de mejora vegetal —necesarios para mejorar la productividad de los cultivos— ha disminuido. El presupuesto del IRRI, que procede de gobiernos, fundaciones e instituciones de desarrollo, tales como el Banco de Desarrollo Asiático, se ha visto reducido a la mitad —teniendo en cuenta la inflación—, desde principios de la década de 1990. De resultas de ello, «unas doce variedades importantes de arroz han desaparecido del banco genético del Instituto a causa de las malas condiciones de almacenamiento. Un prometedor trabajo sobre las variedades de arroz capaces de soportar altas temperaturas y un agua más salada —condiciones ideales para hacer frente al calentamiento global y las subidas del nivel del mar que podrían tener lugar— tuvo que ser abandonado».[9]

Liberalización comercial

La creencia dominante sostiene que una economía de libre mercado, con una mínima interferencia gubernamental, funciona de manera más eficaz y por ende se torna más productiva.[10] Razón por la cual los gobiernos deberían dejar de subvencionar a los agricultores para comprar fertilizantes, de implicarse en la comercialización, almacenamiento y transporte de alimentos o de conceder créditos, dejando de lado a los agricultores. Siguiendo estos consejos, expresados también por las

9 Keith Bradsher y Andrew Martin, «World's Poor Pay Price as Crop Research is Cut», *The New York Times*, 18 de mayo de 2008.

10 Un informe encargado por el Banco Mundial reconocía lo siguiente: «En los países más comprometidos con las reformas, el sector privado no intervino para llenar el vacío creado por la retirada del sector público», *The New York Times*, 15 de octubre de 2007. Según Jeffrey Sachs, «Todo se basaba en la idea de que si retiras al gobierno para los más pobres entre los pobres de algún modo esos mercados resolverán los problemas […] Pero los mercados no pueden intervenir y no intervendrán mientras las personas no tengan nada. Y si retiras la ayuda, les entregas a la muerte», *The New York Times*, 15 de octubre de 2007.

agencias internacionales de desarrollo, muchos gobiernos de países en vías de desarrollo redujeron sus subvenciones a los pequeños agricultores y consumidores, haciendo sus vidas aún más difíciles.[11]

Los países ricos han continuado subvencionando y protegiendo a sus agricultores, al tiempo que sus subvenciones y aranceles agrícolas socavaban inequívocamente la producción alimentaria en los países en vías de desarrollo. Sin embargo, recortar las subvenciones agrícolas aumenta los precios alimentarios, al menos en un principio, mientras que reducir los aranceles agrícolas exclusivamente no conduce de modo necesario a un aumento de la producción alimentaria en los países pobres que no disponen de un apoyo complementario. Algunos defensores de la seguridad alimentaria han pedido a los países ricos una compensación por las consecuencias adversas de sus propias subvenciones y de su proteccionismo agrícola, que habría de materializarse en la concesión de ayuda externa adicional al mundo en vías de desarrollo y centrarse en los esfuerzos para estimular la producción a fin de aumentar la seguridad alimentaria.

Desde la década de 1980, los gobiernos se han visto presionados para fomentar las exportaciones al objeto de conseguir medios de pago e importar alimentos. Aunque el aumento de la producción agrícola es deseable, últimamente se ha hecho hincapié sobre todo en la exportación de las cosechas. Por más que esto pueda ayudar a equilibrar la balanza de pagos de un país, la agricultura orientada a la exportación no asegura que haya alimentos suficientes, ya que puede inducir a que la inversión se destine a cultivar productos de lujo, que tienen precios muchos más altos, en lugar de los cultivos de menores precios necesarios para satisfacer las necesidades de la población doméstica.

En lugar de desarrollar su propia agricultura, muchos países pobres se han vuelto hacia el mercado mundial a fin de comprar arroz y trigo baratos. En 1986, el secretario de Agricultura estadounidense, John Block, calificó la idea del autoabastecimiento alimentario de los países en vías de desarrollo como «un anacronismo propio de una época pretérita», afirmando que deberían limitarse a comprar productos estadounidenses. Ni que decir tiene que el aumento de la producción

11 En 2007, Malawi decidió dar media vuelta y rechazar las recomendaciones programáticas recibidas reintroduciendo las subvenciones para los fertilizantes y las semillas. Los agricultores utilizaron más fertilizantes, las cosechas aumentaron y la situación alimentaria de Malawi mejoró enormemente, *The New York Times*, 2 de diciembre de 2007.

alimentaria y el menor precio de los alimentos han contribuido a la reducción de la pobreza en buena parte del mundo, pero las consecuencias son complejas. Los precios más altos de los alimentos afectan a los diferentes grupos de pobres de distintas maneras, de tal suerte que los productores de alimentos obtienen posibles beneficios, mientras que todos los demás ven empeorar su situación.

Algunos países que *antes tenían autosuficiencia alimentaria importan ahora* enormes cantidades de alimentos. Las importaciones netas de alimentos son hoy un hecho para la mayoría de los países en vías de desarrollo, incluido el África subsahariana. El presidente de Madagascar, Marc Ravalomana, señalaba que, hace veinticinco años, África tenía un excedente de exportaciones en cereales, arroz, soja y otros productos alimentarios. «Con el paso de los años, hemos pasado cada vez más a importar esos productos».[12] De esta suerte, la seguridad alimentaria ha seguido el camino de las diferentes intervenciones gubernamentales asociadas con el periodo previo de alto crecimiento y desarrollo rápido, la «Edad de oro». Pero los alimentos no pueden ser tratados del mismo modo que las demás mercancías, y los gobiernos deben desarrollar políticas, infraestructura e instituciones adecuadas para garantizar la seguridad alimentaria (que no ha de identificarse con la autosuficiencia total) en los ámbitos locales y regionales.

A raíz de los recientes picos máximos de los precios de los alimentos, algunos países han bajado los aranceles a fin de reducir el impacto de unos precios mucho más altos de los alimentos importados, pero tales esfuerzos provisionales han tenido, en el mejor de los casos, impactos marginales. Otros —sobre todo importadores de alimentos, pero no solo— han restringido las exportaciones de alimentos para aislar a sus poblaciones del aumento de los precios, limitando la opción de exportación para obtener precios más altos.[13] Como no podía ser de otro modo, tales restricciones a la exportación han limitado la oferta de productos alimenticios, sobre todo del comercio internacional del arroz que es relativamente pequeño, contribuyendo así a los aumentos de precios.

---

12 Citado en Neth Dano, «Diverse Proposals by Political Leaders at "Food Crisis Summit"», *SUNS-South North Development Monitor* #6489, 5 de junio de 2008.

13 Adil Ali, «India's Export Ban on Foodgrains: A Measure to Ensure Availability of Food for its Poorest Citizens», Oakland, The Oakland Institute, mayo de 2008.

El Banco Mundial y la OMC siguen afirmando que la liberalización comercial de la agricultura ofrece la solución a medio plazo para la presente crisis alimentaria, por más que la eliminación de las subvenciones alimentarias haga que aumenten los costes de las importaciones de alimentos a corto plazo.[14] Aunque se completara, la Ronda de Doha no contempla reducciones muy importantes de las subvenciones y los aranceles agrícolas, antes al contrario va a continuar socavando las medidas de seguridad alimentaria nacionales a la par que asegura una mayor dependencia internacional respecto a un grupo relativamente pequeño de exportadores asociados al grupo Cairns.[15] Aunque los mayores precios de los alimentos pueden hacer la producción alimentaria en los países en vías de desarrollo —para los mercados domésticos y para la exportación— algo más atractiva para los agricultores, esto no va a reducir necesariamente los precios de los alimentos, que se halla en la raíz de la presente crisis. Si bajan los precios, los incentivos para continuar la producción de alimentos pueden verse socavados una vez más.[16]

Como quiera que sea, la eliminación completa de los aranceles agrícolas y de las barreras comerciales no arancelarias va a beneficiar probablemente a los exportadores agrícolas del grupo de Cairns, en lugar de a los países en vías de desarrollo más pobres. Asimismo, cada vez se reconoce más —por ejemplo, en la discusión sobre la «ayuda al comercio»— que las nuevas capacidades y aptitudes productivas no surgen automáticamente a raíz de la liberalización comercial, sino que tienen que ser respaldadas por medidas de apoyo adecuadas por parte de los gobiernos. Así, pues, se torna necesario asegurar una fuerte respuesta en términos de oferta doméstica con un igualmente fuerte apoyo público para construir la capacidad productiva doméstica.

---

14 Tales afirmaciones llegan a ser disputadas por defensores de la liberalización comercial, por ejemplo, véase Bhagwati Jagdish y Arvind Panagariya, «How the Food Crisis Could Solve the Doha Round», *Financial Times*, 23 de junio de 2008.

15 Se trata del grupo de países exportadores de productos agrícolas formado principalmente por los Estados de Latinoamérica y algunos del sureste asiático. Su objetivo desde mediados de la década de 1980, en la que se constituye, ha sido la liberalización del comercio de productos agrarios. [N. de E.]

16 Los gobiernos pueden obtener cosechas de los productores alimentarios a precios garantizados o subvencionar la producción y venderla a precios asequibles. Tales políticas de seguridad alimentaria estaban generalizadas antes de que llegaran los programas de ajuste estructural en la década de 1980. Por supuesto, las subvenciones y los controles son distorsiones, pero el coste de tales distorsiones debe compararse con los beneficios de la seguridad alimentaria y de la vulnerabilidad a la pobreza.

Otras tendencias a largo plazo

Otros factores a medio y largo plazo han contribuido a la actual crisis alimentaria, entre los cuales se incluyen los siguientes:

La creciente demanda de carne por parte de aquellos que ahora pueden permitirse su consumo ha aumentado el uso de las cosechas dirigidas a alimentar el ganado. La oferta total de carne en el mundo se ha cuadruplicado pasando de 71 millones de toneladas en 1961 a 284 millones en 2007.[17] Los países desarrollados han echado la culpa a los países en vías de desarrollo del rápido crecimiento, tales como China e India, por los aumentos del precio de los alimentos, haciendo hincapié en la demanda de grano que requiere el aumento de la producción de carne, aunque los datos de tendencia de la FAO no respaldan esa afirmación.

La pesca excesiva está reduciendo esta fuente importante de proteína animal para muchas personas; de esta suerte, el consiguiente aumento de los precios supone una carga adicional para los pobres y para quienes están al borde de la pobreza. El problema es agudo para la pesca tanto en el mar como en agua dulce y el crecimiento de las piscifactorías ha resultado ser problemático por motivos tanto ecológicos como nutricionales. Se ha avanzado relativamente poco para resolver los complejísimos asuntos implicados.

La meteorología también ha afectado negativamente a la agricultura en muchas partes del mundo. Se cree que los cambios climáticos asociados con las emisiones de gases productores del efecto invernadero han exacerbado los problemas de abastecimiento hídrico, acelerando la desertificación y la escasez de agua, y empeorando la impredecibilidad y la gravedad de los fenómenos meteorológicos, por ejemplo, la sequía en Australia, ya de una década de duración.

Durante mucho tiempo los bosques han sido una importante fuente de alimentación (por ejemplo, frutos, helechos, tubérculos, fauna) para muchos habitantes rurales que vivían en condiciones próximas a la subsistencia.[18] La constante deforestación provocada por la tala de árboles, los

17 Fred Magdoff, «The World Food Crisis», *Monthly Review*, vol. 60, núm. 1, mayo de 2008, pp. 1-15.

18 Robert Nasi con David Brown, David Wilkie, Elisabeth Bennett, Caroline Tutin, Gijs van Tol y Tim Christophersen, *Conservation and Use of Wildlife-Based Resources: The Bushmeat*

cultivos agrícolas y otros propósitos también han disminuido el potencial de reducción natural de los niveles de carbono —acelerando así el cambio climático— y las funciones de biodiversidad a las que han contribuido durante mucho tiempo. La comunidad internacional no ha conseguido desarrollar elementos disuasorios equitativos frente a la deforestación así como tampoco incentivos para la conservación de los bosques.

Otro motivo es la pérdida de tierra cultivable para otros usos. La presión del crecimiento de la población, de la urbanización y de otros usos no agrícolas de la tierra, así como el atractivo de la producción agrícola no alimentaria (para la horticultura, por ejemplo) han reducido la superficie agrícola disponible para la producción de alimentos, mientras que la tierra cultivable se utiliza cada vez más para productos no alimentarios, tales como los biocombustibles.[19]

La erosión del suelo es un proceso lento e insidioso, con consecuencias ominosas para la productividad agrícola a largo plazo. Pero lo más problemático es la amenaza que las presiones inexorables sobre los intereses a corto plazo de los agricultores comerciales para que eleven al máximo sus ingresos agrícolas netos suponen para la calidad y la eficacia de los esfuerzos de conservación del suelo. La calidad del mantillo, crucial para la agricultura, no ha hecho más que descender con los años debido a una serie de motivos relacionados con las prácticas agrícolas[20] y de uso de la tierra tales como la contaminación, el monocultivo y el mal uso de los fertilizantes. Los suministros de agua, tan esenciales para el regadío agrícola, también están amenazados a medida que los acuíferos subterráneos y otras fuentes de suministro de agua se ven esquilmados o puestos en peligro por estos factores.

Por último, cada vez son menos las agrocorporaciones transnacionales que dominan la comercialización, la producción y los insumos,[21] lo cual se produce en gran medida a expensas de los pequeños agricultores y consumidores, sobre todo los pobres, que se ven obligados

---

Crisis, Secretariado de la Convención sobre Diversidad Biológica, Montreal, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Technical Series 35, 2007, 50 pp.; disponible en http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-33-en.pdf.

19 Fred Magdoff, «The Political Economy and Ecology of Biofuels», *Monthly Review*, núm. 60-3, julio-agosto de 2008.

20 *Financial Times*, «Soil Under Strain», 17 de julio de 2008.

21 Julie Jargon, «Reaping What Foreign Growers Sow: US Farmers Score Big Profits Selling Crops from Abroad», *The New York Times*, 15 de julio de 2008.

a comerciar en un entorno menos competitivo en situaciones de poder asimétrico. Las corporaciones transnacionales, que procesan productos agrícolas y manufacturan y venden alimentos así como insumos agrícolas, gozan cada vez más de un *poder de mercado monopolista y monopsonista*, disfrutando de las correspondientes rentas.[22] Dicho de otra manera, con semejante concentración industrial «la competencia en el mercado empieza a declinar, conduciendo a mayores diferenciales entre lo que los consumidores pagan y lo que los productores reciben».[23] Las cuatro mayores compañías agroquímicas controlan ahora el 60 por 100 de la oferta mundial de fertilizantes en comparación con el 47 por 100 en 1997, mientras que las cuatro primeras corporaciones de abastecimiento de semillas tienen en sus manos un tercio del mercado mundial, habiendo empezado con un 23 por 100 en la misma década.[24] Además, con menos apoyo gubernamental, el crédito rural se ha vuelto a menudo prohibitívamente caro. Aunque unas pocas agrocorporaciones han tenido problemas concretos, la mayor parte se han beneficiado excepcionalmente de los últimos aumentos de precios.

A medida que en las últimas décadas estas tendencias a largo plazo se iban exacerbando, se preparaba el escenario para un emergencia alimentaria.

Acontecimientos recientes

La aceleración del crecimiento en los países en vías de desarrollo en el último lustro ha venido asociada con los altos precios de las materias primas, sobre todo de la energía. Este fuerte crecimiento afectó principalmente a los minerales, el petróleo en particular, antes que a la agricultura.[25] Los precios de los sesenta productos agrícolas comercializados en el mercado mundial aumentaron en un 14 por 100 en 2006 y en

22 Véase, por ejemplo, «Supermarket Giants Crush Central American Farmers», *The New York Times*, 28 de diciembre de 2004.

23 Banco Mundial, *World Development Report 2008*, Nueva York, Oxford University Press, 2008. Por ejemplo, el porcentaje del precio al por menor del café pagado por los consumidores estadounidenses que llega a los países productores de café descendió de un tercio a principios de 1990 a aproximadamente un 10 por 100 en 2002.

24 B. Stokes, «Food is Different», *cit.*

25 José Antonio Ocampo y María Angela Parra, «This is a Boom of Mineral, Not Agricultural Prices», *RGE Monitor*, 6 de mayo de 2008.

un 37 por 100 en 2007.[26] Pero incluso entre los productos agrícolas, los precios mundiales de los alimentos han subido desde 2006, sobre todo desde principios de 2008, a raíz de la huida de las inversiones en otros activos financieros hacia los contratos de futuros sobre los precios de productos agrícolas. No obstante, los últimos aumentos de estos apenas han alcanzado los niveles medios de postguerra en la mayoría de los casos.[27]

Los precios del maíz empezaron a subir en el tercer cuatrimestre de 2006 y se encaramaron hasta llegar a un 70 por 100 de aumento en pocos meses. Los precios del trigo y de la soja también se dispararon en este periodo y están ahora en los niveles más altos jamás alcanzados. Los precios de los aceites de cocina (principalmente de soja y de palma) —un alimento esencial en muchos países pobres— también se han disparado. Asimismo, los precios del arroz subieron más del doble entre abril de 2007 y abril de 2008[28] y casi se han triplicado en los últimos tiempos. Algunas otras razones del aumento de los precios de los alimentos serán mencionadas más abajo.

El *aumento de los precios del petróleo* ha afectado a los precios de los alimentos. La agricultura comercial utiliza mucho petróleo y gas natural para la maquinaria agrícola, para la producción de fertilizantes y pesticidas químicos, para el secado de las cosechas y para el transporte. En Estados Unidos, Europa y otros lugares, cada vez se producen más cosechas destinadas a la producción de biocombustibles. De esta suerte, la producción de maíz para el etanol o de soja y palma para el biodiesel socava el uso de esas cosechas para la alimentación. En 2007, más del 20 por 100 de toda la cosecha de maíz estadounidense fue utilizada para producir bioetanol, ¡aunque el proceso no produce una energía mucho mayor de la que se emplea en su producción!

Algunos biocombustibles son claramente mucho más rentables y energéticamente eficientes que otros, mientras que diferentes biocombustibles tienen costes de oportunidad muy diferentes para la agricultura de alimentación (por ejemplo, el azúcar no ha sufrido ningún aumento considerable de los precios). Los países desarrollados han proporcionado subvenciones generosas y otros incentivos para ese aumento de la producción de biocombustibles dentro de sus fronteras,

26 *The New York Times*, 19 de enero de 2008.

27 J. A. Ocampo y M. A. Parra, «This is a Boom of Mineral, Not Agricultural Prices», *cit.*

28 «High Rice Cost Creating Fears of Asia Unrest», *The New York Times*, 29 de marzo de 2008.

mientras que los países en vías de desarrollo que fomentan su producción han concedido incentivos a los agricultores que resultan mucho menos «distorsionadores del mercado».

Según el ex presidente brasileño Lula,[29] el cultivo de caña de azúcar solo ocupa el 1 por 100 de la tierra total cultivable del país, de la cual solo la mitad se utiliza para la producción de etanol. También afirmó que la producción de etanol en Brasil no invadía la Amazonia, donde solo 21.000 hectáreas están plantadas con caña de azúcar sobre tierras de pastos que ya estaban degradadas con anterioridad. Por otra parte, India afirma estar desarrollando biocombustibles utilizando biomasa no cereal, restos de cosechas, y cultivando jatrofa sobre tierras degradadas. Sin embargo, Estados Unidos afirma que solo el 2-3 por 100 del 43 por 100 de aumento global del precio de los alimentos previsto se debe a los biocombustibles. De ahí que el debate sobre los biocombustibles en relación con la disponibilidad alimentaria tiene que ser sumamente matizado, diferenciado y concreto si no queremos tirar al niño con el agua de baño de algunas políticas de biocombustibles inequívocamente malas de los últimos años, sobre todo en las economías ricas.

La especulación y el acaparamiento también están contribuyendo a los picos del precio de los alimentos. Asimismo, una mayor titulización, las facilidades de las operaciones *on-line* y otros desarrollos de los mercados financieros en los últimos años han favorecido muchas más inversiones especulativas, sobre todo en los mercados de futuros y de opciones sobre el precio de las materias primas, incluyendo las que afectan a la alimentación.[30] A medida que se agravaba y se extendía la crisis de las hipotecas *subprime* estadounidense a principios de 2008, los especuladores empezaron a invertir en alimentos y metales para aprovecharse del «superciclo de las materias primas», toda vez que el relativo declive del dólar estadounidense respecto a otras divisas inducía en su lugar la inversión en materias primas. La caída de los precios de los activos en otros segmentos de los mercados financieros puede

29 El resto de este parágrafo se apoya en N. Dano, «Diverse Proposals by Political Leaders at "Food Crisis Summit"», *cit.*

30 OCDE, *The Relative Impact on World Commodity Prices of Temporal and Longer Term Structural Changes in Agricultural Markets: A Note on the Role of Investment Capital in the US Agricultural Futures Markets and the Possible Effect on Cash Prices*, TAD/CA/APM/CFS/MD, 6, Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture, Group on Cereals, Animal Feeds and Sugar, Group on Meat and Dairy Products, Working Party on Agricultural Policies and Markets, 27-28 de marzo de 2008; Bart Chilton, «Why the London Loophole Should be Closed», *Financial Times*, 23 de junio de 2008.

resultar más importante para explicar la reciente y repentina subida de los precios de los alimentos, que las restricciones de la oferta u otros factores subyacentes a las tendencias gradualmente alcistas de los precios a largo plazo.

¿Giro de ciento ochenta grados en Washington?

Como queda claro conforme a lo expuesto más arriba, el Banco Mundial ha jugado un papel central en el destino de la seguridad alimentaria y agrícola en las últimas tres décadas, sobre todo mediante la reducción de la financiación de las inversiones en infraestructura agrícola, de las instituciones de apoyo e investigación, así como del fomento de la liberalización comercial. De ahí que la publicación, a mediados de 2007, del *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (IDM) sobre la agricultura y el desarrollo resulte digna de mención por varios motivos. Principalmente, fue el primer *Informe sobre el desarrollo mundial* —la publicación insignia del Banco Mundial— sobre el tema después de más de veinticinco años.

Este no es el lugar para intentar resumir o criticar todo el *Informe*. El *Informe* ofrece un estudio integral de muchos aspectos de la producción y distribución agrícolas; llega incluso a abordar cuestiones que no habían sido tratadas antes o lo habían sido de manera deficiente por el Banco Mundial, como pueda ser la organización de los campesinos, las reivindicaciones políticas, la desigualdad de poder en el mercado, las preocupaciones ecológicas y la equidad de género.

Sorprendentemente, el *Informe* carece de perspectiva histórica y no tiene gran cosa que decir acerca del declive de la producción agrícola en muchos países en vías de desarrollo. Sin embargo, sí que reconoce los errores de las políticas aplicadas, haciendo cuidadosas referencias a las consecuencias de los programas de ajuste estructural.[31] No carece de importancia que el capítulo 4 del IDM reconozca que la liberalización agrícola genera tantos ganadores como perdedores y que el «efecto global de la reforma de la política comercial sobre los ingresos agrícolas de los productores de alimentos básicos en los países en vías de desarrollo más pobres probablemente será reducido».[32] La discusión sobre la

31 Banco Mundial, *World Development Report 2008*, *cit.*, p. 138.
32 *Ibid.*, p. 112.

apertura comercial se centra en la expansión de las exportaciones con escaso reconocimiento de los problemas asociados al crecimiento de las importaciones. Sin hacer mención alguna al compromiso de la Carta de La Habana de 1948 con la reforma del comercio para acelerar el crecimiento y crear empleo, identifica esta con la liberalización comercial y presupone que el comercio debe ser liberalizado; con arreglo a este punto de vista, se espera que los gobiernos compensen a los perdedores, pero el *Informe* no especifica ningún mecanismo de compensación internacional por los ingresos ni por las capacidades y aptitudes productivas y comerciales perdidas debido a la liberalización comercial, dando así un paso atrás en el diálogo sobre la ayuda al comercio.

El IDM de 2008 reconoce que las corporaciones transnacionales dominan una serie de mercados agrícolas y que «la creciente concentración del agronegocio puede reducir la eficiencia y los impactos de reducción de la pobreza».[33] No tiene mucho que decir acerca del poder de las corporaciones, aunque reconoce el poder asimétrico en el mercado y los impactos diferenciales de las políticas sobre diferentes segmentos y estratos de las poblaciones agrarias. «La concentración aumenta el diferencial entre los precios mundiales y domésticos en los mercados de materias primas en el caso del trigo, el arroz y el azúcar, que aumentaron más del doble desde 1974 a 1994. Una razón fundamental para los mayores diferenciales es el poder de mercado de las compañías comerciales internacionales».[34] Aunque expresa una aparente simpatía hacia la organización campesina y una voz política más fuerte en el plano nacional, guarda silencio acerca de los desafíos planteados por los poderes económicos y políticos asimétricos y no democráticos en el plano internacional.

La financiación de la agricultura ha comenzado a recuperarse últimamente en el Banco Mundial, tal vez debido a la preparación y la publicación del *Informe sobre el desarrollo mundial* de 2008, así como a la crisis alimentaria actual. El Banco ya ha acordado duplicar los préstamos para tales programas en África y, habida cuenta de la crisis alimentaria en curso, cabe esperar que estas instituciones se impliquen más para apoyar una reanimación de la agricultura de alimentación.

33 *Ibid.*, p. 135.
34 *Ibid.*, p. 136.

La cumbre celebrada del 3 al 5 de junio de 2008 en Roma fue testigo de la articulación de muchas y diferentes soluciones aparentes para la crisis alimentaria mundial a corto y medio plazo.[35] La diferencia más marcada fue probablemente la que se manifestó entre el director general de la Food and Agriculture Organization (FAO), Jacques Diouf, por un lado, y la alianza de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), encabezada por el presidente del Banco Mundial, Bob Zoellick, por otro, donde el primero hizo un llamamiento a un nuevo compromiso con la seguridad alimentaria y el segundo instó a la liberalización del comercio agrícola como solución.

En la reunión de Roma, Diouf criticó también el fracaso de los gobiernos de los países ricos tras la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, a pesar de la preparación de muchos planes y programas agrícolas por parte de muchos países en vías de desarrollo, así como de organizaciones regionales.[36] De resultas de ello, la ayuda a la agricultura ha caído en términos reales en más de la mitad, desde 8.000 millones de dólares en 1980 a 3.400 millones de dólares en 2005. Señaló la existencia de un mercado de derechos de emisión de carbono valorado en 64.000 millones de dólares en los países desarrollados, pero no fondos para prevenir la deforestación, evaluada en una media de 13 millones de hectáreas cada año. Además de los aranceles protectores, se facilitaron 11.000-12.000 millones de dólares de subvenciones para biocombustibles en 2006, desgajando 100 millones de toneladas de cereales del consumo humano para ser empleados en la producción de estos. Según Diouf, los países de la OCDE facilitaron 372.000 millones en subvenciones a la agricultura en 2006; en solo un país, se desperdiciaron alimentos valorados en 100.000 millones de dólares anuales; el consumo excesivo de los obesos del mundo cuesta 20.000 millones todos los años, mientras que el mundo gastó 1,2 billones de dólares en compra de armas en 2002.

---

35 Oxfam, «The Time is Now: How World Leaders Should Respond to the Food Price Crisis», Briefing Note, Oxfam, Oxford, 2008; Sophie Young y Anuradha Mittal, *Food Price Crisis: A Wake Up Call for Food Sovereignty*, Oakland, The Oakland Institute, 2008, http://www.oaklandinstitute.org/pdfs/Food_Prices_Brief.pdf

36 N. Dano, «Diverse Proposals by Political Leaders at "Food Crisis Summit"», *cit.*

El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI) ha evaluado la eficacia para el desarrollo de la asistencia prestada por el Banco para abordar las limitaciones del desarrollo agrícola en África durante el periodo 1991-2006, en un estudio piloto más amplio que analiza de qué modo sus políticas han beneficiado la agricultura a escala mundial. La conclusión central del estudio es que *la agricultura ha sido dejada de lado tanto por los gobiernos como por la comunidad de donantes, incluido el Banco Mundial*.

La estrategia del Banco se ha visto gradualmente subsumida dentro de un objetivo rural más amplio, que ha disminuido la importancia de la agricultura. Toda vez que se considera que buena parte de la agricultura de alimentación en los países en vías de desarrollo tiene un potencial de exportación limitado en comparación con otros cultivos comerciales, por regla general los cultivos de alimentación se han visto particularmente dejados de lado. Como ha sucedido con otros organismos defensores de la liberalización comercial, el compromiso con la seguridad alimentaria ha sido sustituido en favor de la idea de una «seguridad alimentaria global», conforme a la cual se anima a los países en vías de desarrollo a maximizar las ganancias de sus exportaciones para pagar las importaciones de alimentos y otras necesidades dentro de una nueva división internacional del trabajo que supuestamente maximizaría el bienestar social.

Como consecuencia de ello, pero también como causa concomitante, las aptitudes técnicas necesarias para respaldar adecuadamente el desarrollo agrícola también han descendido con el tiempo. El apoyo limitado —y, hasta hace poco, en declive— del Banco a los intentos de abordaje de las limitaciones de la agricultura no han satisfecho las distintas necesidades de un sector que exige la intervención coordinada de una serie de actividades y esfuerzos.

Los préstamos del Banco apenas se han extendido a diferentes actividades agrícolas —tales como la investigación, la extensión, el crédito, las semillas y las reformas de las políticas en el espacio rural— y esto con un escaso reconocimiento de las sinergias entre las mismas para contribuir eficazmente al desarrollo agrícola. Aunque ha habido áreas que han obtenido comparativamente un mayor éxito, los resultados han sido limitados a causa de la debilidad de los nexos, por ejemplo, entre la investigación y la extensión, y la disponibilidad limitada de insumos complementarios y decisivos como los fertilizantes y el agua. Así, pues,

el Banco ha contribuido escasamente al progreso agrícola africano, en particular cuando el hincapié originario que la Revolución Verde hizo en el cultivo de arroz, trigo y maíz ignoró la mayor parte de los cultivos africanos, sobre todo los que convenían a las condiciones de escasez de agua, cada vez más preponderantes en el continente.

Apéndice: el Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz (siglas IRRI, en inglés) y la amenaza de la chicharrita del arroz[37]

Los investigadores del IRRI dicen que saben cómo crear variedades de arroz resistentes a la amenaza de la chicharrita del arroz *(Niparvata lugens),* pero que los recortes presupuestarios les han impedido hacerlo. En la década de 1980, el IRRI empleaba a cinco entomólogos (expertos en insectos), que supervisaban a un personal de 200 personas, en contraste con un entomólogo que supervisa el trabajo de solo 8 personas en mayo de 2008. De ahí que no cause sorpresa que los pasillos de la sede del IRRI tengan muchos despachos vacíos. Pero incluso un golpe de fortuna repentino para la investigación agrícola necesitaría tiempo para producir resultados.

En el caso de la chicharrita del arroz, no habrá una solución rápida después de años de desatención. Después de todo, el insecto no es un problema nuevo. En la década de 1960, el IRRI fue pionero en encontrar modos de ayudar a los agricultores a tener dos e incluso tres cosechas anuales en vez de una. Pero cuando las plantas de arroz crecen la mayor parte del año, las chicharritas —que solo viven en las plantas de arroz— tienen más tiempo para multiplicarse, alimentarse y causar problemas. El IRRI respondió probando miles de variedades de arroz salvaje por su resistencia natural; encontró cuatro especies con distintos grados de resistencia y las crió como variedades comerciales hacia 1980. Pero las chicharritas del arroz no tardaron en adaptarse, de tal suerte que las variedades resistentes perdieron su eficacia en la década de 1990. Un importante insecticida también perdió su eficacia, a medida que la chicharrita llegó a ser capaz de resistir dosis hasta 100 veces mayores que las que solían matarla. Y mientras que la chicharrita se adaptaba, el IRRI se desmantelaba.

37 Este apéndice se basa en K. Bradsher y A. Martin, «Hoarding Nations Drive Food Costs Ever Higher», *cit.*

Se han descubierto no menos de catorce nuevos tipos de resistencia genética para tratar el problema de la chicharrita. Pero con los recortes presupuestarios, el IRRI no ha trabajado esas características para convertirlas en variedades de arroz de uso generalizado. Aunque la financiación se materializara inmediatamente, llevaría entre cuatro y siete años hacerlo. Mientras tanto, las chicharritas plantean una amenaza creciente. En mayo de 2007, China anunció que estaba luchando para controlar su rápida propagación por el país, lo que amenazaba con destruir un quinto de la cosecha.

Segunda Parte.
Política económica para la transformación social

4. La lucha para derrotar al neoliberalismo global.

La centralidad de las políticas sobre los mercados financieros en Ecuador y en otros lugares

Robert Pollin

Rafael Correa asumió el cargo de presidente de Ecuador en enero de 2007. Esto representó un importante esfuerzo dentro del Sur global y más en concreto en América Latina para escapar del proyecto, emprendido hace aproximadamente treinta y cinco años por los principales sectores del capitalismo global, de potenciar la hegemonía de las políticas económicas neoliberales, conocidas también como el «Consenso de Washington». Desde entonces, los logros de la presidencia de Rafael Correa forman parte de un movimiento político más amplio, presente en toda América Latina desde finales de la década de 1990, encaminado a desarrollar alternativas viables al neoliberalismo. De diferentes maneras, los gobiernos de Lula en Brasil, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia, Fernando Lugo en Paraguay y Hugo Chávez en Venezuela han formado parte de este amplio movimiento histórico.

En este artículo, comienzo con el examen de algunos de los postulados fundamentales de la teoría económica neoliberal, presentando las críticas de tal planteamiento, las cuales se apoyan en las perspectivas de Karl Marx, John Maynard Keynes y Karl Polanyi. A continuación me concentro en la cuestión de la inestabilidad financiera y de su regulación, cuestiones que tienen una importancia esencial para comprender el colapso de los mercados financieros y la Gran Recesión de 2008-2009 y sus secuelas. Los efectos de la recesión —incluidas las enormes cifras de desempleo en Estados Unidos y Europa y la inestabilidad financiera que

aqueja a buena parte de la economía global— siguen en gran medida entre nosotros. Al considerar estas cuestiones financieras desde la perspectiva del Sur global, examino dos instrumentos de política financiera: las microfinanzas y la banca de desarrollo. Dentro de un marco neoliberal, ambos enfoques han sido a menudo contrapuestos como si se tratara de alternativas incompatibles. Pretendo demostrar, sin embargo, que las microfinanzas pueden ser una política beneficiosa pero solo cuando se sitúan en un marco macrofinanciero más amplio, guiado por los postulados de la banca pública de desarrollo.

Así, pues, dentro de este marco estamos finalmente en condiciones de evaluar los éxitos cosechados por Ecuador con su programa de expansión del acceso a la financiación de la compra de viviendas, mediante los programas de *bono vivienda* y los préstamos hipotecarios de la Seguridad Social. Estos programas han combinado con éxito características que pertenecen tanto a las microfinanzas como a la banca de desarrollo. De esta suerte, han contribuido decisivamente a la mejora de las condiciones de vida de las personas con menos ingresos. Su contribución ha sido, asimismo, importante a la hora de apuntalar el rápido crecimiento del PIB de Ecuador en los últimos años.

El neoliberalismo produce cada vez más desigualdad, pobreza e inestabilidad financiera[1]

Durante la década de 1990 empezó a circular la expresión «Consenso de Washington» con el fin de designar las posiciones políticas conjuntas del gobierno estadounidense, del FMI y del Banco Mundial. Este planteamiento programático no tardó además en ser conocido en todo el mundo como *neoliberalismo*, una expresión que se inspira en el significado clásico de la palabra *liberalismo*.

El liberalismo clásico es la filosofía política que adopta las virtudes del capitalismo de libre mercado y aboga, así, por minimizar el papel de las intervenciones públicas, sobre todo en lo que atañe a las

[1] Este parágrafo se apoya en Robert Pollin, *Contours of Descent: U. S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, Nueva York, Verso, 2003 [ed. cast.: *Los contornos del declive*, Madrid, Akal. Cuestiones de antagonismo, 2005], con las correspondientes actualizaciones.

medidas encaminadas a promover la igualdad económica dentro de las sociedades capitalistas. De esta suerte, un liberal clásico es partidario de niveles mínimos de gasto público y de carga fiscal, toda vez que los individuos, y no los gobiernos, deben ser «libres de elegir» cómo gastan su dinero, tal y como plantea el economista liberal clásico y Premio Nobel, Milton Friedman. De igual forma, en tanto individuos, gastamos nuestro dinero de un modo mucho más eficiente que cuando el gobierno lo gasta en nuestro nombre, puesto que es imposible que un gobierno pueda preocuparse tanto como nosotros acerca de cómo hacer el mejor uso de lo que ganamos.

En definitiva, un liberal clásico es partidario de niveles mínimos de regulación pública sobre la economía, incluidos los mercados financieros y de trabajo. Las empresas deben ser libres de operar como quieran, y de tener éxito o fracasar como tales en el mercado competitivo. Mientras tanto, los consumidores y no los gobiernos deben ser responsables de decidir qué empresas producen bienes y qué servicios son de calidad suficiente y tienen un precio razonable. De este modo, las empresas que ofrezcan productos demasiado caros o de baja calidad son superadas en el mercado con independencia de los patrones reguladores creados por los gobiernos. Asimismo, si las empresas ofrecen a los trabajadores un salario por debajo de lo que vale el trabajador, entonces una compañía de la competencia puede ofrecer a ese trabajador un salario mayor. La compañía que no esté dispuesta a ofrecer salarios justos no sobrevivirá con el tiempo en el mercado competitivo.

El mismo razonamiento se aplica también en el plano internacional. Los liberales clásicos son partidarios del libre comercio entre los países, en vez de que los países operen con tarifas u otras barreras al libre flujo de bienes y servicios entre ellos. Las restricciones al libre movimiento de los productos y del dinero tan solo protegen a las compañías no competitivas de la competencia en el mercado, y de tal suerte impiden el desarrollo económico de los países que optan por levantar tales barreras.

El neoliberalismo es una variante contemporánea de esta vieja filosofía política y económica. La principal diferencia entre el liberalismo clásico como filosofía y el neoliberalismo contemporáneo como conjunto de medidas políticas consiste en su puesta en práctica. La agenda política neoliberal está comprometida con las políticas de libre mercado cuando estas apoyan los intereses de las grandes empresas, como, por ejemplo, al reducir las regulaciones en el puesto de trabajo o en los

mercados financieros, pero estos mismos programadores políticos se vuelven mucho menos insistentes en los principios del libre mercado cuando la invocación de tales principios puede dañar los intereses de aquellas. La intervención de la Reserva Federal y del FMI para rescatar a los ricos propietarios de activos de la banca privada durante las frecuentes crisis financieras acaecidas desde 1980, entre las cuales figura por su espectacularidad la que se produjo a raíz del colapso de Wall Street en 2008-2009, son violaciones manifiestas de esos preceptos del libre mercado.

En términos generales, los efectos del neoliberalismo en los países menos desarrollados desde la década de 1980 en adelante son similares. Una alta proporción de estos países tuvieron éxito en lo que atañe a la reducción de la inflación y de los déficit públicos, así como en la creación de un clima más acogedor para el comercio internacional, las corporaciones multinacionales y los inversores en los mercados financieros. Al mismo tiempo, la mayor parte de América Latina, África y Asia padecieron problemas cada vez más profundos de pobreza y desigualdad bajo el neoliberalismo, unidos a un crecimiento más lento y a frecuentes crisis financieras, que a su vez produjeron aún más pobreza y desigualdad.

China e India —los dos países más poblados del mundo— han experimentado un éxito tremendo en el crecimiento económico durante la era neoliberal. Sin embargo, incluso ese crecimiento, ha producido a su vez tremendas patologías sociales, entre las que hay que mencionar: (1) el desempleo de masas, a medida que los campesinos se ven obligados a abandonar la agricultura pero son incapaces de encontrar oportunidades de trabajo adecuadas en la industria y en los servicios; (2) desigualdades cada vez mayores de renta y de riqueza, debido al aumento del desempleo que acompaña al incremento cada vez mayor de los beneficios de los estratos privilegiados de la sociedad; y (3) un desplome de las normas e instituciones tradicionales de la comunidad y la solidaridad, sin formas alternativas adecuadas de protección social que valgan como sustitutos.

Si el capitalismo de libre mercado es un poderoso mecanismo de creación de riqueza, ¿por qué entonces las políticas neoliberales presentan graves dificultades desde el punto de vista de la igualdad y de la inestabilidad financiera, lo que a su vez disminuye la capacidad del mecanismo de mercado para promover el crecimiento económico? Resulta útil considerar esto mismo con arreglo a los tres problemas

fundamentales que se siguen de un sistema de libre mercado, y que denomino «el problema de Marx», «el problema de Keynes» y el «problema de Polanyi». Abordémoslos uno por uno.

El problema de Marx

¿Tiene alguien trabajo en su familia y, de tenerlo, cuánto gana por ello? Para la mayoría de la población mundial, el nivel de vida de cada cual depende, más que de cualquier otra cosa, de cómo uno responda a estas dos preguntas. Ahora bien, ¿cómo se decide si una persona tiene un empleo y cuál es su salario? Bajando al nivel más inmediato de toma de decisiones, esto sucede a través de diferentes tipos de negociación en el mercado de trabajo entre trabajadores y empleadores. Karl Marx sostenía que generalmente, en una economía de libre mercado, los trabajadores tienen menos poder que los empleadores en ese proceso de negociación, porque los trabajadores no pueden recurrir a otros medios para seguir con vida si no consiguen ser contratados para un empleo. Los capitalistas consiguen mayores ganancias gracias al mantenimiento de esta posición negociadora más fuerte en términos relativos. Pero Marx insistía también en que el poder de negociación de los trabajadores disminuye aún más cuando el desempleo y el subempleo son altos, puesto que ello significa que los trabajadores empleados pueden ser reemplazados más fácilmente por lo que Marx llamaba «ejército de reserva» de los desempleados fuera de las puertas de la oficina, la mina o la fábrica.

El neoliberalismo ha traído consigo una creciente integración de los mercados de trabajo mundiales mediante la reducción de las barreras al comercio internacional y la inversión por parte de las multinacionales. Para los trabajadores en países de salarios altos, como Estados Unidos, esto significa, efectivamente, que el ejército de reserva de los trabajadores dispuestos a aceptar empleos con un sueldo menor que el de los trabajadores estadounidenses se amplía hasta incluir a trabajadores ubicados en países menos desarrollados. Las empresas no se trasladan ineluctablemente a países menos desarrollados ni los bienes producidos en el país son necesariamente reemplazados por importaciones procedentes de países de bajos salarios. Lo que sí es incontrastable es que los trabajadores estadounidenses se enfrentan

a una amenaza cada vez más *creíble* de ser sustituidos. Si todo lo demás siguiera como está en el mercado de trabajo estadounidense, esto significaría que la integración global socava el poder de negociación de los trabajadores estadounidenses y por ende tiende a imponer salarios más bajos.

Ahora bien, si esto es cierto para los trabajadores de Estados Unidos y de otros países ricos, ¿no significa esto también que los trabajadores en los países pobres tienen mejores oportunidades laborales y mejores posiciones de negociación? De hecho, hay áreas en las que los trabajadores de los países pobres están consiguiendo mejores oportunidades laborales gracias al comercio internacional y las inversiones multinacionales, pero esos beneficios son por regla general bastante limitados, ya que la transición a largo plazo del abandono de la agricultura hace crecer al mismo tiempo el ejército de reserva de trabajadores desempleados y subempleados presente en las mismas. Además, cuando los gobiernos neoliberales de los países pobres reducen su apoyo a la agricultura —mediante recortes tanto en las tarifas aduaneras sobre los productos alimentarios importados como en los subsidios concedidos a los agricultores domésticos— hacen mucho más difícil que los agricultores pobres puedan competir con las compañías multinacionales del agronegocio. Esto es particularmente cierto cuando los países ricos mantienen o aumentan sus propios apoyos a la agricultura, como ha sucedido en Estados Unidos y en Europa. Asimismo, buena parte del crecimiento en los recién desarrollados sectores manufactureros orientados a la exportación de los países pobres no ha conseguido aumentar de forma significativa los empleos, ni siquiera en esos mismos sectores. Esto es debido a que las nuevas unidades de producción a menudo no representan adiciones netas al número total de empresas manufactureras del país, sino que sustituyen las más viejas concentradas en la producción de bienes para el mercado nacional. El resultado neto es que el número de personas que busca empleo en los países en vías de desarrollo crece más rápido que el de los nuevos trabajadores demandados por los empleadores. De nuevo, el poder de negociación de los trabajadores disminuye.

Esto no significa que la integración global de los mercados de trabajo deba acarrear necesariamente un debilitamiento del poder de negociación al igual que salarios más bajos para los trabajadores, pero sí que los trabajadores continuarán padeciendo a ciencia cierta una merma del poder de negociación y una erosión de los niveles

de vida a no ser que una serie de fuerzas no procedentes del mercado, tales como las regulaciones públicas o unos sindicatos eficaces, sean capaces de contrarrestar esos procesos mercantiles en el seno de la economía.

El problema de Keynes

En una economía de libre mercado, el gasto en inversión de las empresas es la principal fuerza motriz que produce crecimiento económico, innovación y empleos. Ahora bien, como insistía John Maynard Keynes, las decisiones de inversión privada son también inevitablemente operaciones arriesgadas. Las empresas tienen que aportar dinero sin saber si este producirá ganancias en el futuro. En cuanto tal, el gasto en inversión de las empresas probablemente fluctúa mucho más que, por ejemplo, las decisiones de las familias acerca de cuánto gastan por semana en su alimentación.

Pero las fluctuaciones de la inversión afectan también al gasto total en la economía, incluido el de las familias. Cuando el gasto en inversión desciende, las empresas contratan menos trabajadores. De resultas de ello aumenta el desempleo y, a su vez, esto produce recortes en el gasto de las familias. Así pues, los descensos en el gasto en inversión de las empresas pueden desencadenar un círculo vicioso: el descenso de la inversión conduce a descensos del empleo, y luego a recortes en el gasto de las familias y a los consiguientes aumentos de los problemas financieros de los hogares, lo que a su vez trae consigo aún más recortes en la inversión empresarial y dificultades financieras para el sector empresarial. Así es como las economías capitalistas producen desempleo masivo, crisis financieras y recesiones, tales como la Gran Recesión de 2008-2009.

Keynes describió también una segunda fuente principal de inestabilidad asociada a la actividad de inversión privada. Precisamente porque las inversiones privadas son propuestas de riesgo elevado, los mercados financieros han evolucionado para hacerlas más manejables para cualquier inversor dado. Mediante los mercados financieros, los inversores pueden poner a la venta sus inversiones si tienen necesidad o deseo de ello, convirtiendo sus edificios de oficinas, fábricas y *stock*

de máquinas en dinero en efectivo mucho más fácilmente de cuanto podrían hacerlo si siempre tuvieran que encontrar compradores por sí mismos. Pero Keynes advertía que cuando los mercados financieros convierten activos a largo plazo en compromisos a corto para los inversores, se fomenta también una mentalidad especulativa en los mercados. Lo que pasa a ser central para los inversores no es si los productos de una compañía producen ganancias a largo plazo, sino más bien si los operadores en los mercados financieros a corto *piensan* que la suerte de una compañía será lo bastante sólida en el presente y en el futuro inmediato como para aumentar el precio de sus acciones. O, para ser más exactos, lo que verdaderamente le importa a un inversor especulativo no es lo que piensan los inversores acerca de las perspectivas de una compañía dada en cuanto tal, sino más bien lo que piensan *que otros inversores están pensando*, toda vez que ello será lo que determine el precio de las acciones a corto plazo.

A causa de esto, los mercados financieros son sumamente susceptibles a los rumores, las modas pasajeras y todo tipo de prácticas de contabilidad engañosa, puesto que todo ello puede contribuir a hacer subir los precios de los activos financieros en lo inmediato con independencia de cuáles sean los resultados de esos activos a largo plazo. Sin embargo, como con el problema de Marx, de ello no se desprende que la inestabilidad inherente a la inversión y la especulación privadas en los mercados financieros sea incontrolable y que tenga que conducir inevitablemente a problemas persistentes de desempleo masivo y recesión. Estas patologías sociales se vuelven, no obstante, cada vez más frecuentes gracias al paquete de políticas neoliberales cuyo objetivo es minimizar las intervenciones públicas para estabilizar la inversión.

El problema de Polanyi

Karl Polanyi escribió su libro clásico, *La gran transformación*, en el contexto de la depresión de la década de 1930, la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de la competencia mundial con los gobiernos comunistas, pero pensaba también en la década de 1920, dominada, como nuestra época actual, por el *ethos* del libre mercado. Polanyi escribió, con la década de 1920 en mente, que «el liberalismo económico llevó a cabo

un intento final de restaurar la autorregulación del sistema eliminando todas las políticas intervencionistas que interferían con la libertad de los mercados».

Al considerar todas esas experiencias, Polanyi sostenía que para que las economías de mercado funcionen con un mínimo de equidad, deben estar incrustadas en normas e instituciones sociales que promuevan efectivamente ideas ampliamente aceptadas del bien común. De lo contrario, la codicia y la competencia —las dos fuerzas motrices de las economías de mercado— logran un dominio abrumador como fuerzas culturales, haciendo de la vida bajo el capitalismo una hobbesiana «guerra de todos contra todos». Esta misma idea ocupa también un lugar central en el pensamiento de Adam Smith, considerado, general pero equivocadamente, como el primer sumo sacerdote de la economía de libre mercado. Smith mostró cómo la mano invisible del interés propio y de la competencia generaba niveles más altos de esfuerzo individual, lo que aumenta la riqueza de las naciones, pero al mismo tiempo, y a no ser que el mercado sea gobernado a su vez en un plano fundamental por normas de solidaridad, producía la corrupción de nuestros sentimientos morales.

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, diferentes movimientos socialdemócratas dentro de las economías capitalistas avanzadas adaptaron la perspectiva de Polanyi, abogando por intervenciones públicas que debían conseguir tres objetivos fundamentales: (1) estabilizar la demanda total de la economía en un nivel que mantuviera el pleno empleo; (2) crear un entorno estable para los mercados financieros y propicio para la asignación eficaz de los fondos de inversión; y (3) distribuir equitativamente las recompensas de un nivel de empleo elevado y de un proceso de inversión estable. Había dos medios fundamentales para conseguir una distribución equitativa de la renta y la riqueza: (1) un crecimiento de los salarios relativamente rápido promovido por una legislación laboral que defendiera los derechos de los trabajadores y apoyara a los sindicatos, mediante normas que regularan el salario mínimo e intervenciones similares en los mercados de trabajo; y (2) la implementación de políticas de bienestar social, que incluyeran una tributación progresiva y programas redistributivos como la Seguridad Social. La primacía política de estas ideas fue esencial para propiciar un aumento espectacular del papel del Estado en las economías capitalistas después de la Segunda Guerra Mundial. A fin de ofrecer un indicador de ello, baste señalar que el gasto público total en Estados

Unidos pasó del 8 al 21 por 100 del PIB entre 1913 y 1950, para llegar al 32 por 100 en 1992. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial fueron también creados a mediados de la década de 1940 para promover tales ideas programáticas en todo el mundo, esto es, para poner en práctica políticas que eran prácticamente las contrarias de las que alientan hoy en día. El propio John Maynard Keynes fue una de las principales fuerzas intelectuales que contribuyó al diseño inicial de ambas instituciones.

Pero la puesta en práctica de un capitalismo socialdemócrata, guiado por un compromiso con el pleno empleo y el Estado del bienestar, tuvo que enfrentarse también a dificultades graves y persistentes, que tenemos que reconocer como parte de una consideración de los problemas de Marx, Keynes y Polanyi. En particular, muchos sectores del empresariado se opusieron a los esfuerzos encaminados a sostener el pleno empleo porque, siguiendo la lógica del problema de Marx, el pleno empleo proporciona un mayor poder de negociación a los trabajadores en los mercados de trabajo, aunque también aumente la producción total de bienes y servicios de la economía, y puede crear presiones inflacionistas porque las empresas intentarán absorber el aumento de sus costes salariales subiendo los precios. Por añadidura, las regulaciones financieras inhibidoras del mercado limitan la capacidad de diversificación del riesgo y de especulación de los operadores de los mercados financieros.

Las grandes empresas en Estados Unidos y Europa occidental padecieron una combinación de estos problemas del capitalismo socialdemócrata. En particular, se enfrentaron a la subida de los costes laborales asociada a bajas tasas de desempleo, que luego conduciría, ya a la inflación, cuando las empresas eran capaces de pasar el aumento de los costes laborales a los consumidores; ya a una restricción de las ganancias, cuando las presiones competitivas impedían a aquellas subir sus precios en respuesta al aumento de los costes laborales. Estas presiones se vieron exacerbadas por los dos «shocks» petroleros iniciados por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), el primero supuso un cuádruple aumento del precio mundial del petróleo en 1973, seguido de un segundo cuádruple incremento en 1979.

Estas eran las condiciones que hacia finales de la década de 1970 condujeron al declive de las políticas socialdemócratas y a la supremacía del neoliberalismo. Las dos principales señales indicadoras de esa

transición histórica fueron la elección en 1979 de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino unido y la de Ronald Reagan en 1980 como presidente de Estados Unidos. Fue precisamente en ese momento cuando la señora Thatcher hizo su famosa declaración de que «no hay alternativa» al neoliberalismo.

Esto nos lleva a la era contemporánea de la reducción del tamaño de los gobiernos, el rigor presupuestario y la desregulación, es decir, al neoliberalismo y al Consenso de Washington. Vale la pena insistir, de nuevo, en que no se trata de hacer una mera yuxtaposición entre la regulación y la desregulación de los mercados. Antes bien, se trata de que los mercados han pasado a estar desregulados a fin de apoyar los intereses de las empresas y de los mercados financieros, incluso cuando estos mismos grupos siguen beneficiándose en gran medida de muchas formas de apoyo público, incluyendo las ayudas a la inversión, los privilegios fiscales y las operaciones de rescate cuando las crisis financieras se van de las manos. Al mismo tiempo, la desregulación de los mercados que favorece a las empresas y a las finanzas es el mecanismo regulador más poderoso para limitar las reivindicaciones de los trabajadores, en la medida en que ha sido congruente con la expansión mundial del ejército laboral de reserva y el declive de la capacidad de los gobiernos nacionales para poner en práctica políticas macroeconómicas de pleno empleo, lo cual ha exacerbado los problemas planteados tanto por Marx como por Keynes.

Habida cuenta de los modos en que el neoliberalismo empeora los problemas puestos de relieve por Marx, Keynes y Polanyi, no debería sorprendernos la ruina que ha provocado desde que a finales de la década de 1970 se convirtiera en el modelo programático en alza. Durante la generación pasada, con los neoliberales en los puestos de mando en casi todo el mundo, los resultados han sido claros y concisos: empeoramiento de la desigualdad y la pobreza junto con un crecimiento económico más lento y unos mercados financieros mucho más inestables. Aunque Margaret Thatcher pronunciara la famosa frase de «no hay alternativa» al neoliberalismo, en realidad sí que había alternativas. La experiencia de la generación pasada demuestra la importancia de desarrollarlas del modo más factible y coherente posible. Los gobiernos progresistas que han llegado al poder en América Latina, incluido el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, están jugando un papel importante en el planteamiento de serias alternativas al neoliberalismo.

Las crisis financieras son el capitalismo desregulado de siempre[2]

El estallido a finales de 2007 de la burbuja inmobiliaria estadounidense y del mercado especulativo de préstamos hipotecarios *subprime* demostró, una vez más, el sencillo argumento de que nunca se debe permitir que los mercados financieros operen sin regulaciones estrictas. Desde el inicio de la crisis, estaba claro que el estallido conduciría a la desaceleración económica más grave desde la Gran Depresión de la década de 1930. Una serie de enormes operaciones de rescate a cargo del Tesoro estadounidense y de la Reserva Federal impidieron de hecho que los mercados financieros padecieran un desplome como el de 1929, pero no fueron capaces de impedir la Gran Recesión, esto es, se mostraron totalmente incapaces de lidiar con los graves desequilibrios producidos por el debilitamiento y posterior eliminación lisa y llana del sistema regulador Glass-Steagal creado a raíz de la Gran Depresión de la década de 1930.

Sin embargo, los políticos estadounidenses —igual da, demócratas o republicanos— empezaron a desregular el sistema financiero estadounidense en la década de 1970 aduciendo que las regulaciones concebidas durante la Gran Depresión de 1930 no eran apropiadas para las condiciones contemporáneas y que los mercados financieros podían operar más eficazmente en un marco de libre mercado. Por ejemplo, el *Informe económico del Presidente* de 2001, el último escrito durante la presidencia de Bill Clinton, era rotundo en su rechazo del marco Glass-Steagal y en su promoción de las virtudes de la desregulación financiera: «Dada la enorme inestabilidad financiera de la década de 1930, no cuesta entender que la restricción del ámbito de las actividades de los bancos era importante en ese preciso periodo, pero esas reglas ya no son necesarias hoy en día» (p. 47).

Este estrepitoso coro de políticos y economistas que defendieron la desregulación financiera durante la generación pasada tiene un argumento a su favor: el sistema financiero se ha vuelto infinitamente más complejo desde la década de 1930. Pero de ahí no se sigue que porque las viejas regulaciones se hayan quedado obsoletas, los mercados financieros deban ser libres de operar sin ellas, ya que su desregulación

2 Este parágrafo se apoya en Robert Pollin, «Tools for a New Economy: Proposals for a Financial Regulatory System», *Boston Review*, enero-febrero de 2009, pp. 10-13.

ha producido reiteradamente crisis financieras, tal y como explicaba Charles Kindleberger en su clásico estudio histórico, *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras* (1978).

Esto se torna claro cuando reconocemos que, detalles aparte, hay muchísimas cosas en las crisis más recientes que resultan familiares. Después de todo, el mercado bursátil estadounidense se fue a pique ya en 2001, después de haber sido llevado durante los últimos años de la década de 1990 a niveles de frenesí especulativo sin precedentes por el *boom* de las empresas punto.com. En 1997-1998 se produjo la crisis financiera asiática, que no tardó en extenderse al resto del mundo y hacerse global. La inversión segura de entonces eran los mercados de bonos de los países en vías de desarrollo. El *hedge fund* estadounidense Long Term Capital Management —dirigido por dos Premios Nobel especializados en finanzas que estaban presentes en su junta de consejeros económicos— se hundió en esa crisis, lo que hizo necesario un rescate por valor de 4.000 millones de dólares por parte de otras firmas de Wall Street a fin de impedir el colapso del mercado. En términos más generales, el citado libro de Kindleberger documenta que desde 1725 se han verificado crisis financieras en todas las economías capitalistas occidentales con una frecuencia media de aproximadamente ocho años y medio.

El ejemplo más grave de un mercado financiero crispado que lleva al desastre económico global fueron los *roaring twenties* [los «locos años veinte»]. Estos provocaron el crac de Wall Street en 1929, lo cual condujo a un desplome del sistema bancario estadounidense. El crac supuso la desaparición, entre 1929 y 1933, de aproximadamente el 40 por 100 de los bancos de la nación.

Las secuelas de la Gran Depresión de la década de 1930 propiciaron la regulación financiera a partir de los principios derivados de la teoría keynesiana, lo cual implicó la introducción del sistema de tipos de cambio fijos y las medidas correlativas de control de capitales puestas en práctica en el ámbito de las economías nacionales a fin de controlar los flujos internacionales de capital y los mercados especulativos de divisas. El sistema Glass-Steagal de regulaciones financieras domésticas fue creado en Estados Unidos. El propósito principal de estas era crear barreras entre los diferentes segmentos del mercado financiero global, limitar las opciones de cartera en cada uno de ellos y regular los tipos de interés. Sistemas incluso más extensivos de regulación

financiera nacional operaron en la mayor parte de las economías europeas y en Japón. Las regulaciones públicas jugaron un papel principal en la determinación de la asignación de crédito y, por lo tanto, en el nivel y la composición de la inversión, en la medida en que los reguladores públicos operaban en estrecha asociación con bancos y empresas no financieras. Los mercados de capital desempeñaron un papel mucho más limitado en esas economías en lo que respecta a la movilización de fondos, la asignación de crédito y la influencia en las decisiones de inversión.

Pero incluso durante la propia década de 1930, los titanes de los mercados financieros ya estaban luchando vehementemente para eliminar o al menos mellar esos sistemas de regulación financiera. Desde la década de 1970 y hasta el presente, casi siempre han conseguido su objetivo. De resultas de ello, nuestros mercados financieros, en su mayor parte desregulados, operan con arreglo a su propia lógica autodestructiva, lo cual ha hecho cada vez más evidente la necesidad de aprender de los diferentes modelos fuertes de regulación y de asignación de crédito para ayudar a impulsar una agenda de desarrollo ampliamente compartida. Este imperativo es tan urgente en las economías avanzadas como en las economías en vías de desarrollo.

Microfinanzas, macrofinanzas y desarrollo igualitario[3]

La concesión del Premio Nobel de la Paz en 2006 a Muhammad Yunus, fundador del Grameen Bank en Bangladesh, y antiguo profesor de economía en la Universidad de Chittagong, alimentó una atención creciente acerca del papel de las instituciones de las microfinanzas como herramienta para fomentar el desarrollo económico y, en particular, como un medio de crear oportunidades de empleo viables para los muy pobres.

Ni que decir tiene que Yunus y el Grameen Bank han hecho importantes contribuciones al combate contra la pobreza de masas. Al mismo tiempo, los verdaderos logros de las microfinanzas están siendo

3 Este parágrafo se apoya en Robert Pollin, «Micro-Finance, Macro-Finance and Egalitarian Development», en Phillip Arestis y John Eatwell (eds.), *Finance and Industry: Essays in Honor of Ajit Singh*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 52-73.

promocionados a bombo y platillo en muchos círculos. En particular, las microfinanzas han sido promovidas considerablemente como una alternativa eficaz de lo que Armendáriz de Aghion y Morduch describen como «los fracasos de los bancos de desarrollo de propiedad pública» e intervenciones similares de políticas públicas a gran escala encaminadas a asignar crédito subvencionado.[4] Esta visión macro de la banca de desarrollo y de los programas de asignación de crédito subvencionado presenta un marcado contraste con la perspectiva de Amsden acerca de la eficacia de tales medidas en los países en vías de desarrollo, que ella denomina «el resto»:[5]

> Desde el punto de vista de la oferta de capital a largo plazo para la inversión pública *y* privada, los bancos de desarrollo en «el resto» fueron de una importancia abrumadora. […] El papel del gobierno en la asignación de créditos a largo plazo fue sustancial incluso en partes del «resto» en las que los bancos de desarrollo eran de importancia relativamente menor.[6]

Más en general, las instituciones de microfinanzas tipo Grameen operan eficazmente en el seno del modelo de desarrollo neoliberal imperante globalmente, que consagra las soluciones de libre mercado para promover la prosperidad generalizada en los países en vías de desarrollo. Esto plantea un serio problema para las microfinanzas como instrumento programático, toda vez que, como hemos discutido más arriba, ese modelo socava los cimientos mismos que pueden fomentar el crecimiento igualitario de esos países. Si los gobiernos progresistas de estos últimos, como es el caso de Ecuador, desean impulsar un conjunto de políticas eficaces de regulación del mercado financiero, resulta crucial que operen con una perspectiva equilibrada respecto a las microfinanzas que reconozca tanto sus fortalezas como sus debilidades, sobre todo en relación con el marco macrofinanciero que se sustenta en los bancos de desarrollo y en los programas de asignación de crédito subvencionado.

---

4 Beatriz Armendáriz de Aghion y Jonathan Morduch, *The Economics of Microfinance*, Cambridge, MA, The MIT Press, 2005.

5 Alice Amsden, *The Rise of «The Rest»: Challenges to the West from Late-industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

6 *Ibid.,* pp. 127-129.

¿Son rentables las microfinanzas no subvencionadas? ¿Deberían serlo?

Muhammad Yunus fundó el Grameen Bank en Bangladesh en 1976 y desde entonces el crecimiento de la industria ha sido explosivo. Estas instituciones han hecho importantes avances respecto al surtido de prestamistas y usureros que con anterioridad controlaban el suministro de servicios bancarios a los pobres del mundo. La primera contribución de Yunus y del modelo del Grameen Bank consiste sencillamente en haber reconocido que el crédito y los servicios relacionados —incluidas las cuentas bancarias y las pólizas de seguro— pueden ser recursos importantes para impulsar el bienestar de los pobres, como lo son para el resto de las personas. La segunda consiste en apuntar a las mujeres como receptoras de los créditos, empoderándolas dentro de sus familias y ayudándolas a sostener sus microempresas de base doméstica.

El avance más importante consiste en desarrollar una alternativa al aval tradicional como base para prestar a los pobres. Bajo el sistema tradicional, las personas consiguen créditos solo si tienen activos suficientes para entregar al banco, prestamista o usurero en caso de impago. Pero las personas pobres, por definición, tienen pocos activos que presentar como aval, tal vez unas pocas cabezas de ganado, un pequeño terreno o joyas. Perder esos pocos activos frente a un acreedor conduce probablemente a la miseria. La innovación del Grameen consistió en crear grupos de prestatarios, por regla general formados por cinco mujeres. Cada miembro del grupo podía recibir préstamos solo en la medida en que todos los miembros del grupo pagaran sus vencimientos. Esto promueve tanto el apoyo mutuo entre los miembros del grupo como la presión para estar al día con los pagos. También creó oportunidades para que un gran número de personas pobres fuera susceptible de obtener créditos por primera vez.

Contrarrestando esas innovaciones positivas, los tipos de interés aplicados por Grameen y otras instituciones de microfinanzas excedían con mucho los parámetros habituales de asequibilidad. Nimal Fernando, del Asian Development Bank, en su defensa de los altos tipos de interés de los microcréditos, reconoce sin embargo que:

> Los tipos de interés nominales aplicados por la mayoría de instituciones de microfinanzas en la región están comprendidos entre el 30-70 por 100 anual (aplicados de acuerdo con un criterio de amortización decreciente). Los tipos de interés reales son incluso más altos a causa de las comisiones y cuotas aplicadas por las instituciones de microfinanzas. Otros factores, como los depósitos obligatorios para obtener un crédito, la frecuencia de los pagos y los sistemas adoptados para acumular los pagos, suben también los tipos de interés reales.[7]

Estos tipos son más bajos que los que suelen aplicar los prestamistas, pero siguen siendo severamente altos. Los defensores de tal modelo replican que, teniendo en cuenta los riesgos para el prestamista, esos tipos son adecuados; y que unos tipos más bajos no atraerán a ese mercado a los banqueros que buscan ganancias. Afirman también que los tipos subvencionados invitan a la búsqueda de renta, de tal suerte que aquellos que disfruten de conexiones políticas, y no quienes lo necesitan, terminarán siendo los receptores reales del crédito subvencionado.

A pesar de aplicar tipos tan altos, el Grameen Bank, entre otros, lleva tiempo vanagloriándose de mantener tasas de devolución de los créditos que llegan hasta el 95 por 100. Sin embargo, esas cifras han sido puestas en tela de juicio en un meticuloso reportaje de investigación publicado en *The Wall Street Journal* en 2001.[8] El reportaje descubrió que, en realidad, Grameen permitía a sus prestatarios renegociar o aumentar el plazo de los vencimientos en vez de declararles insolventes. Bien podría ser este el enfoque más eficaz y más humano bajo tales circunstancias, pero es claramente incoherente con el modelo de negocio inflexible respaldado por una gran proporción de entusiastas de las microfinanzas.

Además, los tipos de interés y otras comisiones financieras para los pobres —y, en consecuencia, las tasas de insolvencia— serían aún más altas si las instituciones de microfinanzas no operaran a su vez con subvenciones. Como escriben Armendáriz de Aghion y Morduch:

---

7 Nimal A. Fernando, «Understanding and Dealing with High Interests Rates on Microcredit: A Note to Policy Makers in the Asia and Pacific Region», Asian Development Bank, 2006, p. 1.

8 Daniel Pearl y Michael M. Phillips, «Grameen Bank, Which Pioneered Loans for the Poor, Has Hit a Repayment Snag», *The Wall Street Journal*, 27 de noviembre de 2001, p. A1.

> La realidad es que buena parte del movimiento de las microfinanzas continúa beneficiándose de las subvenciones, algunas de donantes, otras de gobiernos, y otras de la beneficiencia y de individuos comprometidos. Por ejemplo, *The Microbanking Bulletin* muestra que, de 124 microprestamistas estudiados, 66 eran financieramente sostenibles, un tasa justo por encima del 50 por 100. De los microprestamistas que se concentraban en la «parte baja», solo 18 de 49 eran financieramente sostenibles de acuerdo con las estimaciones de 2003, lo que supone una tasa del 37 por 100.[9]

La investigación del propio Morduch revela que entre 1985-1995 el Grameen Bank habría necesitado aumentar los tipos de interés de sus préstamos en un 75 por 100 para no incurrir en pérdidas sin recibir subvenciones.[10]

Desde luego, no cuesta entender que los microcréditos a los pobres puedan resultar lucrativos —verdaderamente lucrativos, sin beneficiarse de subvenciones ocultas o explícitas— solo si los pobres pagan tipos de interés y otras comisiones sumamente altos. Incluso cuando las instituciones de microfinanzas utilizan sistemas creativos de garantía, como los desarrollados por el Grameen Bank, los costes de información y transacción y los riesgos de tales créditos siguen siendo muy altos. Considerada estrictamente como una actividad con fines de lucro, las tasas de reembolso de los prestatarios tendrían que reflejar plenamente esos costes y esos riesgos para los prestamistas. Al mismo tiempo, tipos de interés que reflejen plenamente esos costes probablemente serán cargas abrumadoras para los pobres, lo cual frustra el propósito de la empresa.

Pero eso no significa que las microfinanzas no sean una herramienta viable para luchar contra la pobreza, sino que, dado que efectivamente lo son, como han demostrado el Grameen Bank e instituciones afines, las políticas públicas deberían subvencionarlas abiertamente. Así, pues, la cuestión crucial es dilucidar la mejor manera de instituir tales programas de subvención, esto es, cuál debería ser el volumen de los subsidios, cuáles deberían ser los tipos de interés subvencionados y quién debería asumir los costes.

---

9 B. Armendáriz de Aghion y J. Morduch, *The Economics of Microfinance, cit.*, p. 232.

10 *Ibid*, p. 237.

Las microfinanzas requieren un entorno de políticas de apoyo

Ahora bien, tanto si las condiciones del crédito son laxas como si son exigentes, las microempresas dirigidas por personas pobres generalmente no pueden tener éxito solo porque dispongan de mejores oportunidades de endeudamiento. Para que un número importante de microempresas tenga éxito, deben tener acceso a carreteras decentes y a medios asequibles de transporte de sus productos a los mercados. Necesitan asesoramiento en marketing para llegar a los clientes y un mercado doméstico a su vez efervescente y dotado de un buen funcionamiento, es decir, suficientes personas con suficiente dinero para comprar lo que esas empresas tienen que vender. Por último, las microempresas se benefician en gran medida de una oferta ampliada de empleos con salarios dignos en sus economías locales. Esta es la única manera óptima de mantener un mercado doméstico vibrante. Asimismo, cuando el mercado de empleos asalariados es fuerte, ello significa que el número de personas que trata de sobrevivir como microempresarios baja, lo cual reduce la competencia entre las microempresas y de tal suerte mejora sus posibilidades de éxito.

Todas estas medidas adicionales de apoyo a las microempresas —una infraestructura de transportes decente; el asesoramiento en marketing de los productos; un alto nivel de demanda doméstica, y una abundancia de empleos asalariados dignos— estuvieron estrechamente asociadas con lo que se dio en llamar modelo económico del «Estado desarrollista». Diferentes versiones de este modelo —incluido el socialismo de Estado, la industrialización por sustitución de importaciones y las economías bajo dirección estatal de Asia oriental— fueron predominantes en los países en vías de desarrollo entre 1945 y 1975, antes de que se vieran superadas por el neoliberalismo. Cada uno de estos modelos tuvo que enfrentarse a graves problemas, pero a fin de cuentas todos cosecharon éxitos en el fomento del crecimiento económico y de una mayor igualdad, lo cual contrasta con el historial neoliberal de tasas medias de crecimiento descendentes y de aumento de la desigualdad.[11]

11 Algunas cifras y referencias básicas sobre este comportamiento, así como referencias adicionales, se encuentran en Robert Pollin, *Contours of Descent: U. S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, *cit.*, cap. 5.

Podemos observar los logros relativos del modelo de las microfinanzas que operan dentro de un marco programático genéricamente neoliberal, en contraposición al marco del Estado desarrollista, comparando las experiencias de algunos países asiáticos. En relación con los beneficios obtenidos gracias a las microfinanzas en los países en vías de desarrollo, un artículo de Sam Daley-Harris,[12] director de la U. S. Microcredit Summit Campaign, se concentra en el caso de Bangladesh. Como es sabido, el movimiento de las microfinanzas comenzó en este país a mediados de la década de 1970 con el profesor Yunus. En la actualidad, según Daley-Harris, Bangladesh es «el mercado de microfinanzas más saturado del mundo». Si bien hay que reconocer que se han producido avances espectaculares en la reducción de la pobreza desde que comenzara allí este movimiento, señala que a este resultado han contribuido también una serie de factores añadidos. Daley-Harris cita los siguientes indicadores de éxito en Bangladesh:

- En 2004, según UNICEF, Bangladesh ya había conseguido el Objetivo de Desarrollo del Milenio en paridad de género en los niveles educativos primario y secundario.

- La tasa de fertilidad en Bangladesh ha descendido desde el 6,4 en 1970 al 3,2 en 2004.

- El número de muertes de niños por debajo de los cinco años de cada 1000 alumbramientos con vida ha caído de 239 a 77 por 1000 entre 1970 y 2004.

- Más de 13.000 mujeres han sido elegidas para cargos en gobiernos locales.

- Bangladesh ha superado a India en la reducción de su tasa de mortalidad infantil.

12 Sam Daley-Harris, «Debate on Microcredit», *Foreign Policy in Focus*, 21 de junio de 2007 [disponible on line, http://fpif.org/fpiftxt/4324].

Aunque estos logros son reales, también conviene tener en cuenta estas sencillas comparaciones. En 1965 la renta media per cápita en Bangladesh era de 269 dólares (en dólares de 2000 ajustados a la inflación).[13] Ese mismo año, la renta media per cápita en Indonesia era de 195 dólares, un 28 por 100 más baja que la de Bangladesh. En 2004 la renta per cápita en Bangladesh había aumentado hasta los 402 dólares, mientras que la de Indonesia estaba en 906 dólares. Dicho de otra manera, la renta per cápita de Bangladesh había aumentado un 50 por 100 en el periodo 1965-2004, mientras que la de Indonesia había aumentado un 365 por 100. Si nos concentramos específicamente en la reducción de la pobreza convendría, sin embargo, señalar que para los años más recientes y para los cuales existen cifras del Banco Mundial, la tasa de pobreza de 1 dólar/día era del 36 por 100 (2000) en Bangladesh, mientras que en Indonesia (2002) era del 7,5 por 100. Además, Indonesia no es en modo alguno una estrella en el firmamento de los Tigres de Asia oriental. Por ejemplo, si consideramos el caso de Tailandia constatamos que en 1965 su renta per cápita era aproximadamente un 50 por 100 más alta que la de Bangladesh y que en 2004 había aumentado casi un 600 por 100 más que la de este último. Y, lo que es más importante, en 2002 Tailandia había reducido la tasa de pobreza de un dólar/día al 2 por 100.

¿A qué cabe atribuir los resultados económicos mucho mejores conseguidos durante los últimos cuarenta años por Indonesia y sobre todo por Tailandia en comparación con Bangladesh? Sin emprender aquí un debate en profundidad sobre las estrategias de desarrollo, podemos decir al menos que Indonesia y Tailandia obtuvieron sus éxitos a pesar del papel mucho menos extendido de las instituciones de microfinanzas como la del Grameen Bank entre los pobres del país. Esto no significa que tengamos que negar las verdaderas contribuciones del Grameen Bank, pero nuestra atención debería centrarse en mucha mayor medida en la estrategia global de desarrollo en la que operan las instituciones de microfinanzas y mucho menos en las microfinanzas en sí mismas como herramienta de reducción de la pobreza.

---

13 Todas las cifras en este y en los siguientes parágrafos proceden del *World Development Indicators* del Banco Mundial, 2006.

Aprender de los programas públicos de subvención al crédito

Como he afirmado más arriba, una de las instituciones clave del modelo del Estado desarrollista, básicamente desmantelada bajo el neoliberalismo, es el banco público de desarrollo. Los bancos públicos de desarrollo proporcionan créditos baratos a largo plazo a las empresas nacionales para que amplíen sus capacidades productivas y de marketing a un ritmo sostenible. Esta es la política que Amsden describe como de una «importancia abrumadora» para la senda de desarrollo tanto de los países que se apoyaban en este tipo de instituciones para asignar el crédito, como de aquellos en los que tenían menor importancia. En este último conjunto de países, Amsden escribe que «cuando fue necesario, se movilizó todo el sector bancario para dirigir el crédito a largo plazo hacia las industrias seleccionadas, lo cual implicaba que este actuaba como un banco de desarrollo sustitutorio».[14] Amsdem describe Indonesia como uno de los países que hicieron un uso eficaz de su banco público de desarrollo, el Indonesian Development Bank, junto con los casos de México, Chile, Corea del Sur y Brasil. E incluye también a Tailandia entre los países que no se apoyaron en un banco de este tipo pero utilizaron «todo el sistema bancario» para canalizar el crédito subvencionado con objetivos de desarrollo. Los otros casos incluidos en esta categoría citados por Amsden son Malasia, Taiwán y Turquía.

No deja de ser cierto, como deja claro la discusión de Amsden, que este planteamiento macro de las finanzas para el desarrollo en «el resto» apuntaba principalmente al fomento de la capacidad manufacturera y de exportación, en lugar de estar directamente encaminado a reducir el desempleo y la pobreza de masas. Este es un punto crucial, porque aquello en lo que Amsden hace hincapié como clave del éxito de estos modelos es que operaban bajo lo que ella denomina un «mecanismo de control recíproco» mediante el cual «las subvenciones estaban condicionadas al cumplimiento de los patrones de rendimiento, que estaban generalizados tanto en cada uno de los sectores industriales como en el país».[15] Cuando los mecanismos de control y los patrones de rendimiento no se establecieron o no funcionaron eficazmente, las políticas de asignación de crédito subvencionado en los países en vías

14 Alice Amsden, *The Rise of «The Rest»: Challenges to the West from Late-industrializing Economies*, *cit.*, p. 129.
15 *Ibid.*, p. 160.

de desarrollo fracasaron. Amsden cita Argentina como un caso en el que nunca se desarrollaron medidas eficaces e India como ejemplo de un funcionamiento de las mismas excesivo y sofocante.

Al hilo de la discusión de Amsden parece razonable llegar a la conclusión de que la creación de mecanismos de control recíproco y de patrones de rendimiento como precondición para la obtención de crédito subvencionado puede ser relativamente simple, siempre y cuando esos mecanismos sean sencillos, como sucede con la obtención de un nivel de éxito bien definido de ventas en los mercados de exportación. Ahora bien, ¿pueden ser viables tales mecanismos de control cuando el propósito de las políticas no está tan bien definido, como sucede en concreto cuando el objetivo de la subvención al crédito consiste en el fomento de la reducción de la pobreza y en la expansión del empleo digno?

Esta es la cuestión realmente fundamental que es preciso explorar si se trata de hacer factibles políticas de asignación de crédito subvencionado dirigidas a los programas de microfinanzas centrados en la expansión del empleo y la reducción de la pobreza. Pasemos ahora a considerar cómo se están tratando estas cuestiones en Ecuador.

Crédito subvencionado y crecimiento económico en Ecuador

Ecuador ha experimentado un crecimiento económico en líneas generales bastante positivo desde que Rafael Correa asumió la presidencia del gobierno en 2007. Podemos comprobar esto al considerar la siguiente tabla: esta ofrece cifras desde 2006 hasta la primera mitad de 2011. En 2007, el primer año de Correa en el cargo y antes de que pudiera sentirse el impacto de sus políticas públicas, el crecimiento del PIB fue solo del 2 por 100. Pero el crecimiento se aceleró bruscamente en 2008, cuando se disparó al 7,2 por 100. Cabría presumir que ese año el crecimiento fue principalmente el resultado de la brusca subida de los precios del petróleo. En realidad, sin embargo, como muestra la tabla, el sector minero, que incluye el petróleo, creció solo un 1 por 100, siendo las grandes fuentes del crecimiento del PIB la construcción, junto con la Administración Pública y la Seguridad Social.

La economía básicamente no creció en 2009 debido a la recesión global, pero se recuperó en 2010 con una tasa del 3,6 por 100, si bien en ese año el sector minero, incluido el petróleo, se contrajo. Los impulsores del crecimiento fueron el comercio, la construcción, las manufacturas y los servicios. En resumen, a partir de esas cifra, parece que bajo Correa, Ecuador ha creado una economía cada vez mejor diversificada. Su crecimiento no depende de los precios altos en el mercado mundial de crudo.

Tabla 4.1. Crecimiento del PIB de Ecuador por sector, 2006-2011 (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
PIB global	4,80	2,00	7,20	0,40	3,60	8,70
Por sector:						
Agricultura, caza y pesca	5,10	4,10	5,40	1,50	-0,20	5,90
Comercio	5,10	3,20	6,60	-2,30	6,30	6,90
Construcción	3,80	0,10	13,80	5,40	6,70	6,60
Manufacturas	7,10	4,90	8,10	-1,50	6,70	6,60
Minería, extracción y refinería	3,10	-7,70	1,00	-2,40	-2,50	10,40
Administración pública, defensa y seguridad social	2,80	5,90	14,60	5,40	0,50	0,80
Transportes y almacenamiento	5,20	3,10	5,40	3,70	2,50	5,60
Otros servicios	5,80	6,00	7,10	1,70	5,40	11,50
Otros	3,50	4,70	11,80	-1,50	4,70	4,80

* Los datos de 2011 comparan los primeros dos cuatrimestres del año con el mismo periodo del año anterior. Las cifras proceden de las cuentas de la renta nacional de Ecuador.

Esto se vuelve aún más evidente cuando se toman las cifras de los dos primeros cuatrimestres de 2011. En su conjunto, en esos primeros seis meses la economía creció a una tasa espectacular del 8,7 por 100. El sector minero contribuyó considerablemente al crecimiento durante este periodo, pero el principal impulsor del crecimiento volvió a ser el sector de la construcción que creció al 21,1 por 100. La expansión de la construcción fue responsable de más del 40 por 100 del crecimiento global del PIB de Ecuador durante los primeros seis meses de 2011.

De acuerdo con la investigación realizada por Rebecca Ray y Mark Weisbrot,[16] el principal factor que fomenta el rápido crecimiento en el sector de la construcción bajo la presidencia de Correa es la combinación de programas de crédito subvencionado con el objetivo de proporcionar amplias oportunidades de vivienda a las familias de renta baja. Ray y Weisbrot escriben que el ascenso del sector de la construcción se ha producido «en gran medida a causa de una ampliación del acceso a la financiación de la vivienda, mediante el programa de *bono vivienda* y préstamos hipotecarios de la Seguridad Social. Existen diferentes programas de *bono vivienda* dirigidos a grupos de renta baja y a personas de la tercera edad, pero por regla general todos ellos combinan subsidios y préstamos y exigen una entrada a los beneficiarios que se encuentran por encima del quintil de renta más bajo».

En síntesis, estos programas de financiación de la vivienda son un ejemplo destacado de la combinación de políticas micro/macro de asignación de crédito que he discutido más arriba. Están obteniendo logros en la canalización del crédito a proyectos comunitarios a pequeña escala en todo el país. Se apoyan, ciertamente, en el crédito subvencionado proporcionado por el gobierno, lo que es adecuado, pero también, y esto resulta crucial, en el compromiso de los receptores de crédito subvencionado con sus propios recursos mediante las entradas que pagan.

Este es el tipo de mecanismo de control recíproco en cuya centralidad insiste Amsden para el éxito del banco de desarrollo. Desde la perspectiva macro, la agenda de financiación de las viviendas no es solo un proyecto basado en la comunidad. Antes bien, constituyen una contribución de primer orden, y a veces incluso decisiva, al crecimiento global del PIB en Ecuador. De resultas de ello, este planteamiento supone también una de las principales fuentes de creación de empleo en el país. Por último, al ampliar las oportunidades de vivienda digna, estos programas de financiación están aumentando directamente los estándares de vida de los trabajadores y de los pobres en Ecuador.

En resumen, el programa de vivienda subvencionada del gobierno de Correa puede servir de modelo para un conjunto más amplio de políticas macro/micro aplicables al mercado financiero que, de acuerdo con las

16 Rebecca Ray y Marc Weisbrot, «Survey of Ecuador's Economy», Manuscrito no publicado en proceso de elaboración, Center for Economic and Policy Research, 2011.

opiniones expresadas por Amsden respecto a su eficacia en otros países, puede funcionar como un motor esencial para consolidar una trayectoria de incremento de la igualdad y crecimiento a corto y largo plazo.

Referencias bibliográficas

Amsden, Alice, *The Rise of «The Rest»: Challenges to the West from Late-industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Armendáriz de Aghion, Beatriz, y Morduch, Jonathan, *The Economics of Microfinance*, Cambridge (MA), The MIT Press, 2005.

Daley-Harris, Sam, «Debate on Microcredit», *Foreign Policy in Focus*, 21 de junio de 2007 [disponible on line, http://fpif.org/fpiftxt/4324].

Fernando, Nimal A., «Understanding and Dealing with High Interests Rates on Microcredit: A Note to Policy Makers in the Asia and Pacific Region», Asian Development Bank, 2006.

Kindleberger, Charles P., *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nueva York, Basic Books, 1978.

Pearl, Daniel y Phillips, Michael M., «Grameen Bank, Which Pioneered Loans for the Poor, Has Hit a Repayment Snag», *The Wall Street Journal*, 27 de noviembre de 2001, p. A1.

Pollin, Robert, *Contours of Descent: U. S. Economic Fractures and the Landscape of Global Austerity*, Nueva York, Verso, 2003 [ed. cast.: *Los contornos del declive*, Madrid, Akal. Cuestiones de antagonismo, 2005].

_____ «Micro-Finance, Macro-Finance and Egalitarian Development», Phillip Arestis y John Eatwell (eds.), *Finance and Industry: Essays in Honor of Ajit Singh*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 52-73.

_____ «Tools for a New Economy: Proposals for a Financial Regulatory System», *Boston Review*, enero-febrero, 2009, pp. 10-13.

Ray, Rebecca y Marc Weisbrot, «Survey of Ecuador's Economy», Manuscrito no publicado en proceso de elaboración, Center for Economic and Policy Research, 2011.

5. Redefinir el desarrollo y la calidad de vida.

Nuevas estrategias económicas en Ecuador

Jayati Ghosh

Por fin algunas buenas noticias. Mientras que el resto de la economía global tropieza y se hunde en una trayectoria de estancamiento o declive de la renta y del empleo dentro de un entorno de volatilidad financiera, hay una región que proporciona algunas dosis de optimismo. En la década pasada un cierto número de gobiernos de América Latina se embarcaron en estrategias económicas y sociales alternativas que beneficiaban al pueblo en vez de al capital. Aunque los diversos gobiernos de centro-izquierda de la región difieren mucho en términos de políticas reales, en general tienen enfoques económicos heterodoxos que realmente cuestionan y rechazan el pensamiento que continua dominando al resto del mundo, desde Estados Unidos a Europa y Asia. Pero hay más. Se trata de regímenes que, de diferentes maneras, van más allá de viejas ideas de todo tipo, y no solo de las que predominan en la corriente dominante. Por ello, también trascienden el tradicional paradigma socialista, con su énfasis en el control centralizado del gobierno sobre una indiferenciada masa de trabajadores, para incorporar una preocupación más explícita sobre los derechos y preocupaciones de las mujeres, de las minorías étnicas, de las comunidades indígenas y de otros grupos marginalizados, así como el reconocimiento de los limites ecológicos y de la necesidad social de respetar la naturaleza.

Dentro de América Latina, uno de los países de los que menos se habla bien puede ser el que proporcione el modelo económico más interesante. Ecuador podría ser uno de los lugares más excitantes del planeta en el momento actual en términos de una nueva forma de pensar —y de realizar un trabajo activo— dirigida hacia un paradigma de desarrollo alternativo, que esté basado en nuevas relaciones entre la economía, la sociedad y la naturaleza. El ejemplo de Ecuador es especialmente importante, porque muestra lo que se puede lograr incluso por parte de un país pequeño, que funciona bajo numerosas limitaciones en tiempos económicos inciertos, si hay suficiente voluntad política y apoyo popular.

Antecedentes

Ecuador es un país relativamente pequeño con poco más de 14 millones de habitantes de los cuales más de dos tercios son residentes urbanos. Pero también es una de las regiones más variadas y biodiversas del mundo, con un espacio físico que va desde la exuberancia tropical de la Amazonía y la costa a la meseta y la cordillera andina que contienen varios volcanes activos. El territorio también incluye las famosas islas Galápagos, actualmente un área protegida que todavía contiene muchas de las especies animales identificadas por Charles Darwin, así como otras varias reservas de la naturaleza ecológicamente ricas y variadas.

Ecuador ha sido un país pobre que ha presentado y padecido durante gran parte de su historia como país independiente características similares a las mostradas por otros países latinoamericanos: inestabilidad política, rachas de gobiernos militares, atraso económico y grandes disparidades en la percepción de la renta y en la propiedad de activos. El constante impacto de Estados Unidos sobre su política interior y sobre sus políticos convirtieron a ese país en la «república bananera» por excelencia, siendo, de hecho, el mayor exportador mundial de plátanos. Sufrió la crisis de la deuda externa y los posteriores ajustes estructurales junto al resto de la región.

Solo hace diez años, Ecuador estaba considerado, más o menos, un caso perdido, con un gran déficit en su balanza de pagos y una gran dependencia externa —a pesar de sus reservas de petróleo—, además de una elevada inflación y una gran volatilidad política y económica.

Entre 1997 y 2007, Ecuador estuvo gobernado por cinco gobiernos sucesivos, que monótonamente siguieron las políticas económicas exigidas por el modelo económico neoliberal dominante a escala global. Esto conformó una economía internamente desarticulada verdaderamente típica en términos internacionales, caracterizada por un sector exportador primario (petróleo, producción de plátanos y café mediante una estructura agroeconómica característica del modelo de hacienda) controlado por compañías multinacionales o elites locales, por una falta notable de industria, y por un modelo económico nacional fundamentalmente atrasado basado en la producción campesina y en un sector servicios dotado de una baja productividad.

En 2000, como respuesta a la hiperinflación y a los problemas de pagos externos, el gobierno dolarizó la economía reemplazando el sucre por el dólar como moneda legal. Esta medida permitió controlar la inflación, contuvo las expectativas inflacionistas y obligó a bajar los salarios reales. Pero no hizo nada para afrontar los problemas económicos básicos y limitó aún más el espacio para implementar políticas domésticas, dado que la política monetaria pasó a depender completamente del nivel de las reservas de dólares. La economía continuó dando bandazos de manera caótica zarandeada por los vientos globales, incapaz de alcanzar una senda de desarrollo estable.

El punto de inflexión llegó cuando a finales de 2006 el economista Rafael Correa Delgado fue elegido presidente. Obtuvo la victoria en la segunda vuelta frente a Álvaro Noboa, el hombre más rico de Ecuador y propietario del Grupo Noboa, una de las 500 grandes empresas recogidas por la revista *Fortune*. Noboa era un típico representante de lo que se conocía como la «partidocracia», el sistema político oligárquico que se caracterizaba por lo que Michel Camdessus, director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional entre 1987 y 2000, consideraba «una relación incestuosa entre banqueros, grupos de presión político-financieros y funcionarios corruptos del gobierno».[1]

Correa había sido brevemente ministro de Economía en un gobierno anterior, pero fue destituido a los dos meses por tratar de oponerse a las políticas neoliberales del mismo. Su elección como presidente estuvo respaldada por movimientos sociales e indígenas, varios pequeños

1 Roger Burbach, «Ecuador: The Popular Rebellion against the Partidocracia and the Neoliberal State», CENSA Strategic Study, 2008, http://globalalternatives.org/rebellion_against_the_partidocracia.

partidos políticos de izquierda y una amplia masa de *forajidos*[2] que se rebelaron contra el sistema establecido. Esta combinación influyó las políticas posteriores. A pesar de este discreto relevo, esta elección se convirtió efectivamente en un innovador cambio económico y político de dimensiones espectaculares. La posición de Correa cuando fue investido en enero de 2007 era inicialmente débil, sin ninguna estructura de partido real y con poco apoyo en la Asamblea elegida. Convocó un referéndum popular sobre la convocatoria de nuevas elecciones para elegir una Asamblea Constituyente que debía promulgar una nueva Constitución. La respuesta a ambas preguntas fue un rotundo triunfo del «sí». Un sello distintivo de los cambios políticos y económicos que se han producido desde entonces es que muchas de las principales políticas han sido aprobadas mediante referéndum. El apoyo popular explícitamente expresado a través de tales consultas ha dado al gobierno la capacidad política de enfrentarse a intereses creados y a poderosos grupos de presión.

Después de haber aprobado la nueva Constitución en 2008, y de ganar convincentemente las siguientes elecciones celebradas en 2009, el actual gobierno es el más estable de los últimos tiempos. Pronto será el que más ha durado en la tumultuosa historia de Ecuador. Los índices de aprobación del presidente en encuestas realizadas el año pasado se sitúan en torno al 70 por 100, incluso después de cinco años de gobierno, y se espera mayoritariamente que venza en las próximas elecciones de febrero de 2013. Esto expresa el apoyo popular a la significativa reorientación del planteamiento del gobierno que, a su vez, se deriva de una nueva Constitución destacable por su reconocimiento de los derechos humanos y de los derechos de la naturaleza, y por su aceptación de la pluralidad y la diversidad cultural.

La nueva Constitución y el «buen vivir»

La Constitución que se aprobó en octubre de 2008 fue la vigésima de la historia del país, pero estuvo marcada por muchos cambios significativos. Su preámbulo señala que el objetivo es construir una «nueva forma

[2] Esta es la denominación que el presidente Lucio Gutiérrez acuñó para referirse a los ciudadanos que protestaban frente a su casa durante la ola de movilizaciones que culminó con su destitución en abril de 2005 como consecuencia de la presión popular. [N. del T.]

de coexistencia pública, en diversidad y en armonía con la naturaleza, alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*» y «una sociedad que respete, en todas sus dimensiones, la dignidad de los individuos y de los grupos comunitarios». El «buen vivir» (cuya traducción más exacta del quechua original sería «vivir plenamente») es tanto un enfoque ético-filosófico como un concepto material, enraizado no solo en una amplia tradición humanitaria sino también en la específica perspectiva de los pueblos quechuas y de otros grupos indígenas.

Esta orientación en torno al «buen vivir» implica una estructura de desarrollo con los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad de la vida y la esperanza de vida, y aumentar las capacidades y las posibilidades de la población.

- Construir un sistema económico justo, democrático, productivo y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo y de los medios de producción, y en la creación de un empleo decente y estable.

- Fomentar la participación y el control social, reconociendo las diversas identidades y promoviendo su representación equitativa a todos los niveles del gobierno.

- Proteger y conservar la naturaleza y mantener un medio ambiente saludable y sostenible, asegurando equitativamente a las personas y comunidades un acceso permanente y de calidad al agua, al aire y a la tierra, y a los beneficios de los recursos minerales y de los activos de la naturaleza.

- Garantizar la soberanía nacional, promover la integración de América Latina y estimular una inserción estratégica en el contexto global, que contribuya a la paz y a un sistema mundial democrático y equitativo.

- Promover una planificación equilibrada y equitativa del uso de la tierra, integrando y coordinando las actividades socioculturales, administrativas y de gestión y reafirmando la unidad del Estado.

- Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; restaurar, preservar y realzar la memoria social y la herencia cultural.

La Constitución incorpora explícitamente el inalienable derecho humano al agua, así como a «una alimentación saludable, suficiente y nutritiva, preferentemente producida a nivel local y en consonancia con sus diversas identidades y tradiciones culturales», lo que significa que el objetivo de la soberanía alimentaria se convierte en una obligación del Estado ecuatoriano. La Constitución afirma los derechos de los ciudadanos a la educación gratuita (a todos los niveles) así como a los servicios de salud. Reconoce que todos los ciudadanos tienen el derecho a «un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y decorosa, al margen de su estatus económico y social». El énfasis sobre el libre acceso gratuito tiene importantes implicaciones, requiriendo la provisión pública en vez de la prestación privada basada en tarifas cargadas al usuario.

Los artículos 33 y 34 de la nueva Constitución se ocupan explícitamente de los derechos laborales:

> Artículo 33: El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.
>
> Artículo 34: El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. […] que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

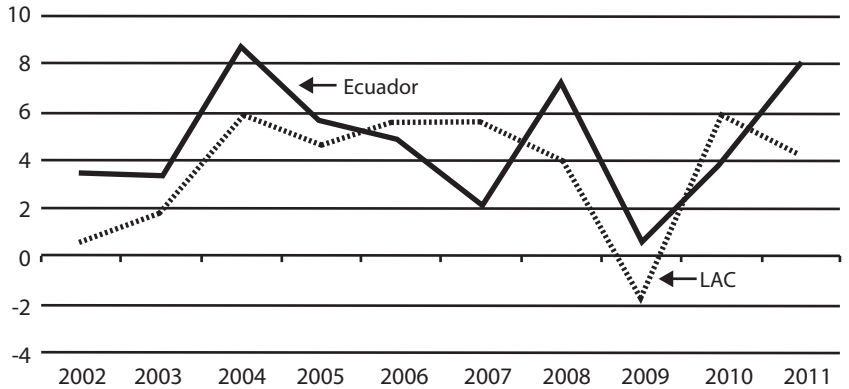
También hay un reconocimiento explícito de los derechos de los mayores, de la infancia, de los jóvenes y de las personas con discapacidades. La aceptación de los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades y naciones crea la noción de un Estado «plurinacional».

Una característica significativa de la Constitución es el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. La conservación del medio ambiente, la protección de los ecosistemas, de la biodiversidad y de la integridad de los activos genéticos del país, la prevención del daño medioambiental y la recuperación de espacios naturales degradados se declaran asuntos de interés público. Los artículos 71, 72 y 73 se centran en los derechos específicos de la naturaleza.

> Artículo 71: La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza […]. El Estado dará incentivos a las personas físicas y a las entidades legales para promover el respeto por todos los elementos que comprenden un ecosistema.
>
> Artículo 72: La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados […].

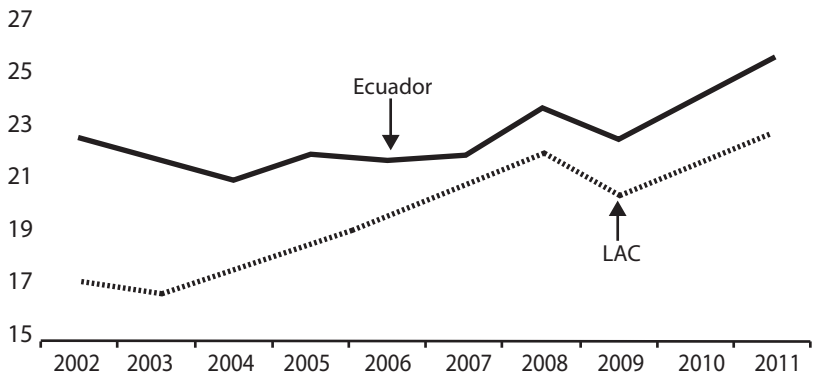
Todo esto, a su vez, supone significativas obligaciones para el Estado. El Estado ecuatoriano debe, *inter alia*, garantizar los derechos de los pueblos, de las comunidades y de la naturaleza; producir bienes, crear y mantener una infraestructura y proporcionar servicios públicos; así como estimular el desarrollo de las actividades económicas y promover y fortalecer la ciencia y la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y las iniciativas creativas de comunidades, asociaciones, cooperativas y del sector privado.

Gráfico 5.1. Índices anuales de crecimiento real del PIB (%)



Fuente: *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2011*, ECLAC, Santiago, Chile.

Gráfico 5.2. Índices de inversión (FBCF como % del PIB)



Fuente: *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2011*, ECLAC, Santiago, Chile.

El Plan y los logros macroeconómicos

Todo esto está muy bien, pero tener una constitución progresista no es desde luego suficiente. Las constituciones pueden ser buenas en sí mismas, pero inadecuadamente llevadas a la práctica en la letra o el espíritu, algo de lo que es un buen ejemplo la Constitución de la India. En Ecuador, sin embargo, el proceso de planificación del desarrollo ha estado explícitamente alineado con los requerimientos constitucionales, y ya ha habido algún progreso en los cuatro últimos años.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (SENPLADES 2009) contiene una exhaustiva y persuasiva crítica del impacto de las políticas económicas neoliberales sobre la economía de Ecuador.[3] El Plan evita considerar el Producto Interior Bruto (PIB) como el único objetivo explícito y, en vez de ello, hace hincapié en la satisfacción universal de necesidades básicas. Desde el punto de vista macroeconómico, la intención es hacer que Ecuador deje de ser un productor primario en cuatro fases. En la primera, la atención recae en la redistribución, la sustitución selectiva de las importaciones y la diversificación mediante el ecoturismo y la inversión pública estratégica. En la segunda fase, el objetivo es cambiar la matriz energética, reduciendo la dependencia de combustibles fósiles y ampliando la producción y consumo de energías limpias y bioenergías, así como la consolidación del turismo y de la industria nacional. En la tercera fase, se busca la diversificación de las exportaciones alejándose de la producción primaria, y en la cuarta fase, el énfasis se pone sobre el lanzamiento de productos más intensivos en conocimiento incluyendo los bioservicios. En conjunto, el objetivo de esta estrategia es generar riqueza para satisfacer las necesidades básicas de la población, pero mediante un proceso intergeneracional sostenible que simultáneamente produzca la democratización de sus beneficios.

Como muestra el Gráfico 5.1, esta estrategia ha estado asociada con índices de crecimiento de la renta razonablemente altos, ligeramente superiores por lo general a los registrados por otras economías de la región, aunque el centro de atención explícito del gobierno no haya sido el crecimiento del PIB. El Gráfico 5.2 sugiere que una razón importante

3 SENPLADES, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*; *National Plan for Good Living: Building a Plurinational and Intercultural State*, versión resumida: ambos en Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Gobierno de Ecuador, República de Ecuador, 2009. Disponible en www.senplades.gob.ec.

de ello radica en los mayores índices de inversión, posibilitados por una inversión pública significativamente más elevada que también ha producido una mayor inversión privada en un proceso de reforzamiento mutuo. La intención de semejante inversión pública no es simplemente proporcionar una muy necesaria infraestructura, especialmente conexiones de transporte y acceso a la electricidad, sino también contribuir a la diversificación de la producción y del consumo al tiempo que se reduce la dependencia de Ecuador de las importaciones.

La macroeconomía de semejante estrategia está lejos de ser sencilla, fundamentalmente porque Ecuador todavía mantiene una economía dolarizada, que no permite utilizar el tipo de cambio como instrumento político, lo cual limita severamente la política monetaria. En otros países estas limitaciones se considerarían obstáculos insuperables. En los últimos años, Ecuador ha intentado superarlas mediante estrategias creativas con respecto a la integración económica externa y a las políticas presupuestarias domésticas.

La renegociación de los términos del compromiso externo: petróleo y deuda pública

Una importante fuente de inspiración para gran parte del mundo en vías de desarrollo debe ser la manera en que el gobierno de Ecuador ha conseguido cambiar los términos del compromiso externo con fuerzas que generalmente se perciben como mucho más poderosas. Esto ha sido particularmente evidente en dos áreas: las rentas del petróleo de las compañías trasnacionales y la deuda externa contraída por los gobiernos precedentes.

Ecuador es un país exportador de petróleo, cuyo rubro representa más de la mitad de las exportaciones totales y aproximadamente más del 25 por 100 de los ingresos del Estado durante los últimos años.[4] A menudo se supone que la capacidad de Ecuador para llevar a cabo

[4] Las cifras de las exportaciones excluyen subproductos del petróleo. Tomándolos en cuenta, la cifra sube al 57 por 100 en 2007-2010. En términos de ingresos públicos, los ingresos del petróleo que representaron el 23 por 100 en 2007-2010, fueron del 28 por 100 en 2010 y crecieron al 35 por 100 en 2011. Mark Weisbrot y Luis Sandoval, *Update on the Ecuadorian Economy*, Center for Economic and Policy Research, Washington DC, 2009.

cambios macroeconómicos positivos es esencialmente el resultado del hecho de que ha sido un país exportador de petróleo en un periodo de precios globales elevados y en ascenso. Sin embargo, por sí solas las exportaciones de petróleo no garantizan demasiado progreso económico, como resulta evidente del ejemplo de Nigeria entre muchos otros. La presencia de recursos naturales, puede incluso generar resultados opuestos asociados con la «maldición de los recursos», ya que los elevados precios de las exportaciones generan los efectos típicos del «síndrome holandés», que desalientan la diversificación de la producción, mientras que una pequeña minoría de la población se apropia de las rentas económicas procedentes de estos recursos. Realmente, hasta hace poco, Ecuador manifestaba esas dos tendencias con bastante claridad. Los mejores resultados obtenidos no se deben a la presencia de recursos petrolíferos *per se*, sino en realidad a la reciente capacidad del gobierno para transformar el modelo de control sobre estos y a la utilización de estas rentas para mejorar las condiciones materiales del conjunto de la población.

El primer elemento importante de esta estrategia fue la renegociación de los contratos petrolíferos con las compañías multinacionales. Ecuador se había beneficiado relativamente poco de sus exportaciones de crudo, debido a la elevada proporción de las ventas de petróleo que iba a parar a las compañías petroleras extranjeras. En julio de 2010 una nueva ley invirtió espectacularmente los términos de los contratos, aumentando la participación del Estado ecuatoriano del 13 al 87 por 100 (de media) de los ingresos petroleros brutos. Esta medida se recibió con enojo y consternación por parte de la industria internacional. Siete de las dieciséis compañías petroleras extranjeras que operaban en el país decidieron retirarse, y sus campos fueron a parar a manos de las compañías petroleras estatales. Pero las demás permanecieron, encontrando rentable operar incluso bajo los nuevos términos debido a los costes relativamente bajos de la extracción en la mayoría de los campos petrolíferos ecuatorianos. Como resultado, el gobierno pudo beneficiarse sustancialmente mucho más de los incrementos de los precios globales del crudo. Los ingresos del Estado aumentaron en 870 millones de dólares en 2011 solamente en relación con esta fuente. (Y aunque ello provocó un incremento sustancial para el Estado de los royalties procedentes de los hidrocarburos también significó menores ingresos fiscales provenientes de esa fuente). Este hecho fue importante porque permitió que los ingresos del petróleo fueran utilizados para financiar el gasto público dirigido hacia objetivos sociales.

El pago de la deuda externa suponía anteriormente una gran sangría de los recursos del Estado y del país. El gobierno de Correa declaró que no continuaría atendiendo y pagando la deuda que había sido contraída por regímenes no elegidos en términos injustos para el país. Esto ha supuesto un complicado proceso de auditoría de la deuda externa así como la renegociación y/o el repudio de la deuda externa ilegítima, ya que más del 90 por 100 de los bonos fueron retirados del mercado. El proceso condujo a una espectacular reducción de los pagos en concepto de servicio de la deuda, ahorrando a la hacienda pública una cantidad estimada en 7.500 millones de dólares.

Finanzas públicas

Cabe destacar que el gobierno se ha enfrentado no solo a poderosas fuerzas externas, sino también a los grupos de presión nacionales dominantes, que estaban profundamente incrustados en la estructura política del país. El ejemplo más claro de esto se encuentra en la política fiscal, en particular en las estrategias de movilización de los ingresos que han supuesto un enfrentamiento directo con la amplia burguesía local. A pesar del gran incremento de los ingresos del crudo, la hacienda pública ha reducido realmente su dependencia del petróleo durante el periodo de gobierno de Rafael Correa. La participación de los ingresos petroleros en los ingresos públicos totales ha descendido del 28 por 100 en el periodo de 2001-2006 hasta solamente el 23,1 por 100 en 2007-2010; en otras palabras, los ingresos no petroleros ahora representan cerca del 75 por 100 de los ingresos públicos, lo cual se debe principalmente al enorme esfuerzo realizado en mejorar la recaudación tributaria que en cinco años ha duplicado los ingresos fiscales. La recaudación total aumentó de 4.860 a 9.510 millones de dólares entre 2006 y 2011. Además, los impuestos directos han pasado de representar aproximadamente el 35 por 100 de los ingresos totales —principalmente por mor de los impuestos sobre las sociedades— a suponer más del 40 por 100.

Tabla 5.1. Saldo presupuestario y deuda pública (como % del PIB)

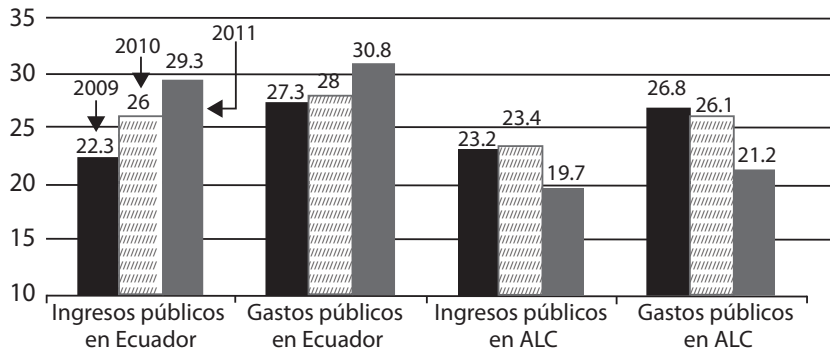
	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo presupuestario de ALC	-0,5	1,2	3,4	2,3	
Saldo presupuestario de Ecuador	-0,1	-1.1	5,1	-2	-1,5
Deuda pública de ALC	30	28,6	30	29,5	28,1
Deuda pública de Ecuador	27,7	22,9	18,2	23	20

Fuente*: Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean (LAC) 2011,* ECLAC, Santiago, Chile.

Las autoridades fiscales ecuatorianas señalan que en el caso de los impuestos que recaen sobre las sociedades esto no supuso ningún aumento de los tipos impositivos. Carlos Marx Carrasco, director del Servicio de Rentas Internas (SRI), sostiene que este éxito se debe principalmente a una mejora en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, a la recaudación de impuestos atrasados y a la reducción de la evasión fiscal, que, a su vez, solamente ha sido posible por mor de la ruptura del nexo político existente en el pasado entre la Administración tributaria y las grandes empresas, que anteriormente cosechaban la mayor parte de los beneficios derivados del crecimiento económico verificado en el interior del país. El SRI logró esto mediante la utilización sistemática de la tecnología informática y la exigencia de información más detallada a las empresas, así como por la imposición de estrictas medidas para castigar a los evasores fiscales. Desde abril de 2006, el SRI ha exigido a las empresas que remitan una amplia panoplia de detallada información mensual sobre los expedientes del IVA, los rendimientos financieros, los movimientos de las tarjetas de crédito y las retenciones a cuenta de los ingresos fiscales. A pesar de las quejas de las empresas por el tiempo y la dificultad de cumplir estas formalidades, estas se han demostrado muy útiles para poner freno a la evasión fiscal. El SRI ha utilizado esta información para controlar las exportaciones, las importaciones, las compras, las ventas, las facturas anuladas y las retenciones a cuenta en general, lo cual le ha permitido realizar una estimación mucho más sistemática (y elevada) de los ingresos que se le deben al fisco. Una vez realizadas estas estimaciones, las empresas han sido obligadas a pagar sus impuestos y los atrasos estimados. Se han cerrado instalaciones comerciales y despachos profesionales de probados evasores hasta que cumplieran sus obligaciones fiscales. El proceso

todavía no está cabalmente concluido y el SRI cree que existe un potencial mucho mayor para aumentar los ingresos fiscales mediante un control más estricto y un cumplimiento tributario más generalizado. El palo de un cumplimiento más estricto y efectivo ha sido combinado con la zanahoria de tipos impositivos más reducidos; los tipos para las empresas van a descender del 25 por 100 actual al 22 por 100. En parte como resultado de la apuesta por el cumplimiento de las obligaciones fiscales, los ingresos del Estado ecuatoriano aumentaron significativamente como porcentaje del PIB, como indica el Gráfico 5.3, mientras caían en el conjunto de la región.

Gráfico 5.3. Gastos e ingresos públicos (como % del PIB)



Fuente*: Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2011,* ECLAC, Santiago, Chile.

Este proceso ha sido eficaz pero todavía no ha concluido, lo cual sugiere que el SRI tendrá más margen de recaudación en el futuro próximo. Hay que destacar que el proceso puesto en marcha por el gobierno de Rafael Correa no tuvo ningún efecto adverso ni sobre el índice de inversión (que se mantuvo en aumento durante el periodo y ahora alcanza un saludable 26 por 100 del PIB) ni sobre la tasa de crecimiento agregado (que llegará previsiblemente al 8 por 100 en 2011). Por ello, los habituales argumentos en contra de semejante camino —que merma la «confianza de los inversores» y por ello la inversión— se han demostrado claramente irrelevantes.

Este incremento de los ingresos públicos fue aprovechado para efectuar inversiones en infraestructuras y gasto social. El Gráfico 5.3 muestra que el gasto público creció hasta más del 30 por 100 del PIB en el último periodo, una vez más en contraste con la media de la región. Ecuador tiene ahora la proporción más elevada de inversión pública en relación al PIB (por encima del 10 por 100) de América Latina y el Caribe. Los mayores aumentos se han producido en las partidas de gasto social, que se han multiplicado por dos desde 2006 hasta llegar al 10 por 100 del PIB, lo cual ha permitido un progreso real en el cumplimiento de los objetivos constitucionales de educación gratuita a todos los niveles y de acceso a una sanidad igualmente gratuita para todos los ciudadanos. La inversión en sanidad ha aumentado en un 129 por 100 y el presupuesto de educación también se ha triplicado, pasando de 235 millones de dólares en 2003-2006 a 941 millones en 2007-2010. También se ha verificado una gran expansión de la vivienda pública, de acuerdo con la afirmación constitucional del derecho de todos los ciudadanos a una vivienda digna con los adecuados servicios. La inversión directa en vivienda pública para los pobres se ha complementado con un aumento de los préstamos concedidos por la banca pública para facilitar el acceso a la vivienda.

Estos importantes aumentos del gasto público no fueron acompañados por ningún aumento ni del déficit público ni de los índices de deuda pública, precisamente porque estaban mayormente financiados por los aumentos de los ingresos petroleros y tributarios. La Tabla 5.1 muestra que el saldo presupuestario del gobierno ha sido extremadamente equilibrado (excepto en el año de crisis de 2009) y que la ratio de deuda pública/PIB es mucho menor que la media de América Latina, minúsculo comparado con la mayoría de los países del mundo.

Otras medidas

Se han tomado otras numerosas medidas que suponen un impresionante grado de actividad en estos últimos cinco años, especialmente en las políticas que afectan a las condiciones de los trabajadores. La expansión del empleo público se ha producido no solo porque se ha contratado a más personal para prestar mejores servicios públicos, sino porque se han eliminado los contratistas y se ha suprimido la

externalización del empleo público, lo cual ha proporcionado condiciones de trabajo más estables y mejores salarios a medio millón de trabajadores, anteriormente subcontratados.[5] Los salarios mínimos legales han aumentado y ese aumento se ha aplicado rigurosamente, lo cual es todavía más importante. Una ley de mayo de 2008 hizo imperativo que todos los empleadores proporcionaran cobertura de Seguridad Social a sus trabajadores, y en mayo de 2011 un referéndum estableció igualmente penas de hasta dos años de prisión por el incumplimiento de tal normativa, aunque los detalles todavía están por concretar. Los trabajadores con cobertura de la Seguridad Social, que en 2006 representaban el 39 por 100 del total, han aumentado hasta más del 55 por 100 en la actualidad. Las mujeres que trabajan en el servicio doméstico también han quedado amparadas por las leyes del salario mínimo, por primera vez en la historia del país, y el gobierno pretende que estén afiliadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que puedan acceder al régimen de pensiones y a otros beneficios sociales.

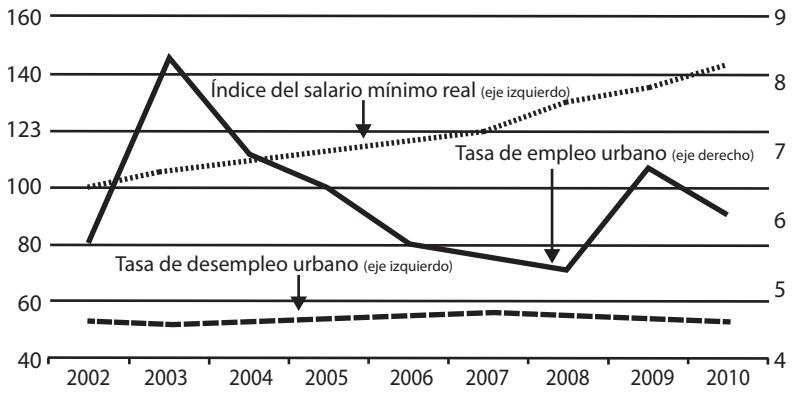
Desde luego, todavía hay un largo camino por recorrer para proporcionar a los trabajadores y trabajadoras una protección adecuada o incluso para garantizar sus derechos laborales: el informe de noviembre de 2011 de la Confederación Sindical Internacional (CSI) señala que «la ley limita los derechos a la organización, a la negociación colectiva y a la huelga» y que «en la práctica, las mujeres y las personas de origen indígena y afroecuatoriano sufren discriminación en el empleo».[6] Sin embargo, la dirección del cambio es importante, especialmente en un contexto general de excedente de trabajo. El mismo informe de la CSI señala aprobatoriamente que «el gobierno hace significativos esfuerzos para afrontar los problemas de las personas discapacitadas».

---

5 La subcontratación suponía *de facto* una enorme degradación de las condiciones de trabajo de los trabajadores empleados por las subcontratas en términos de precariedad, condiciones de trabajo y cobro de los salarios, dado que el Estado no velaba ni siquiera por la aplicación elemental de la legislación laboral por parte de las empresas subcontratadas. [N. del T.]

6 Confederación Sindical Internacional (CSI), *Internationally Recognised Core Labour Standards in Ecuador*, Report for the WTO General Council Review of Trade Policies of Ecuador, Ginebra, noviembre de 2011.

Gráfico 5.4. Salarios mínimos, tasas de empleo y desempleo



Fuente*: Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2011,* ECLAC, Santiago, Chile.

El Gráfico 5.4 muestra que los salarios mínimos reales han aumentado durante toda la década pasada y que la tasa de crecimiento se aceleró a partir de 2006. Se estima que estos se han incrementado en más de un tercio entre 2006 y 2011. Las tasas de desempleo urbano siguen siendo, sin embargo, elevadas y su reciente descenso puede que esté más relacionado con la reducción del índice de empleo que con el aumento de las oportunidades de trabajo. Hay que señalar, no obstante, que el incremento de los salarios mínimos y su aplicación en la práctica, así como los intentos de formalización de la mano de obra, no han provocado tasas de desempleo significativamente más elevadas, como por regla general sugieren quienes se oponen a estas políticas.

Se ha intentado reducir la dependencia de las exportaciones de petróleo y diversificar los socios comerciales. Las exportaciones a Estados Unidos ahora representan solamente el 35 por 100 de las exportaciones totales, comparado con el 53 por 100 en 2006. El gobierno ha examinado la plétora de acuerdos de inversión bilaterales, que habían firmado los gobiernos anteriores y algunos de ellos han sido repudiados. En la actualidad, el gobierno intenta reformar el sistema judicial, que constituye otra importante fuente de fricción social y política.

La economía y la naturaleza

Una apasionante iniciativa reciente es la Reserva de la Biosfera de Yasuní-ITT, quizá el primer intento mundial de crear un mecanismo para evitar las emisiones de gases de efecto invernadero dejando el petróleo bajo tierra. La iniciativa pretende mantener perpetuamente bajo tierra una producción estimada de 850 millones de barriles de petróleo localizados en las doscientas mil hectáreas de selva tropical situada dentro del Parque Nacional de Yasuní, que es una reserva protegida de la biosfera. La iniciativa evitaría la liberación a la atmósfera de 400 millones de toneladas de dióxido de carbono. A cambio de este compromiso, el gobierno de Ecuador pide 350 millones de dólares anuales de gobiernos y donantes privados durante los próximos diez años, lo que supone aproximadamente la mitad de lo que obtendría si permitiera la extracción de petróleo en Yasuní. La iniciativa no solamente protege la extraordinaria biodiversidad de la zona, sino también las vidas y hábitat de sus pueblos indígenas. El plan propone la utilización del ecoturismo para hacer que la actividad humana sea compatible con la naturaleza.

Se trata de una iniciativa audaz y por ello llena de dificultades. Una fuente de preocupación es la falta de interés de los gobiernos de los países ricos, que hasta ahora han mostrado poca disposición a invertir su dinero en apoyo de esta iniciativa y a dar crédito a sus palabras en las conversaciones sobre el cambio climático. Si esta solidaridad no se materializa al menos parcialmente, es probable que el gobierno encuentre difícil resistirse a las presiones en favor de las prospecciones petrolíferas en la región, y de hecho ya hay quejas sobre la concesión reciente de algunas licencias para la extracción petrolera en una zona que bordea la reserva de Yasuní.[7]

7 Carmelo Ruiz Marrero, «Yasuní: The Battle's Not over Yet», *Latin America Energy and Environment Monitor*, núm. 3, 6 de septiembre de 2010, http://energyandenvironmentmonitor.blogspot.com/

Políticas de transformación económica

Todo esto puede sonar demasiado bien para ser verdad, y ciertamente el proceso de transformación económica y social acaba de empezar. René Ramírez Gallegos (actual secretario nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, y hasta hace poco secretario nacional de Planificación y Desarrollo), describe el proceso en marcha desde principios de 2007 como una «revolución ciudadana»; una especie de camino intermedio entre aquellos que buscan «gestionar el capitalismo» para llevarlo en una dirección más igualitaria, y aquellos que pretenden una completa revisión y transformación del sistema capitalista en algo totalmente diferente. El propósito es utilizar al Estado como un instrumento para transformar los modelos de acumulación, producción y distribución de manera que puedan satisfacerse las necesidades de los ciudadanos ahora y en el futuro. El proceso es naturalmente desigual y supone un desafío, pero el alcance de la ambición y de los éxitos ya logrados es notable.

No hay duda de que habrá conflictos con aquellos cuyos beneficios y poder se vean amenazados, y que surgirán otros obstáculos a lo largo del camino. Las elevadas expectativas creadas por la Constitución de Montecristi y por el Plan Nacional del Buen Vivir entre la gente común y los grupos indígenas, montubios y afroecuatorianos será difícil que puedan cumplirse rápidamente. Existen fuerzas y presiones que actúan en todas direcciones, y el gobierno también ha sido desigual en su respuesta a las diversas demandas. Así, cuando algunos grupos ecologistas protestaron contra la concesión de derechos de explotación de minas y aguas que consideraban que iban contra el espíritu de la Constitución, fueron prohibidos durante un breve periodo antes de que el aumento de la presión pública provocara una revocación de la prohibición. Ha habido objeciones a los intentos del gobierno de gestionar los medios de comunicación, en un contexto en el que predominan los medios privados que se oponen a la mayoría de las políticas del gobierno.

Una cuestión evidente que se plantea de inmediato es la siguiente: ¿cómo se las arregló el gobierno de Rafael Correa para salirse con la suya en tantas cosas, enfrentándose a intereses creados tanto internos como externos, sin encontrar una resistencia más extrema y feroz de grupos anteriormente muy bien situados? Esta es una cuestión compleja y las respuestas —y el propio proceso— continúan desarrollándose.

Uno de los factores que se encuentra detrás de la resistencia relativamente débil se refiere a la división existente dentro de la oposición, atravesada por muchos conflictos internos, y por ello incapaz, hasta ahora, de unirse contra el que todavía es un gobierno muy popular. Los medios de comunicación privados están controlados por tres grupos empresariales fuertemente opuestos al gobierno, y de manera regular presentan a Correa como un aspirante a dictador o un caudillo populista, pero resulta interesante constatar que la falta de control sobre los medios de comunicación no parece haber hecho mella en el apoyo al gobierno.

Ha habido intentos de desestabilizar al gobierno de Rafael Correa, algunos de los cuales es probable que hayan contado con apoyo exterior. En septiembre de 2010, una rebelión de la policía derivó en una violencia potencialmente mayor cuando el Presidente se vio rodeado y atacado por fuerzas policiales rebeldes, en lo que de manera general se percibió como un intento de golpe al estilo hondureño. En abril de 2011 la embajadora de Estados Unidos, Heather Hodges, fue declarada persona *non grata* y expulsado del país como respuesta a las filtraciones internas y la publicación de los cables de WikiLeaks que señalaban insidiosos intentos de desestabilización política. Dado que el gobierno se ha enfrentado a las elites nacionales y a los intereses internacionales, los esfuerzos desestabilizadores también se producirán probablemente en el futuro.

Sin embargo, la cambiante situación geopolítica también ha proporcionado más espacio político al gobierno. El golpe de 2010 fue evitado no solo por la inmediata movilización popular, sino también por la rápida respuesta de los gobiernos amigos de países vecinos como Brasil, Argentina, Venezuela, etc., que dieron su respaldo al presidente. La expansión de las relaciones comerciales e inversoras con otros países en vías de desarrollo ha sido importante para generar una mayor autonomía. El gobierno tiene claro que una mayor integración regional es vital para una pequeña economía abierta como la de Ecuador y presta gran atención a los diversos acuerdos regionales que se están considerando y negociando en América Latina a fin de evaluar de qué modo pueden utilizarse para avanzar en el programa progresista que se está implementando en el país.

Para aquellos que creen que no estamos necesariamente condenados al sombrío *status quo* reinante y que las sociedades pueden hacer las cosas de forma diferente, lo que está sucediendo en Ecuador es una fuente de inspiración e incluso de guía. Claramente, a pesar de la continua turbulencia global y de las dificultades y obstáculos internos, después de todo pueden hacerse muchas cosas. Los ingresos tributarios pueden aumentar imponiendo una adecuada recaudación y tomando medidas contra la evasión. Las grandes empresas —tanto nacionales como multinacionales— pueden ser controladas sin afectar negativamente a la inversión o al crecimiento del PIB. El aumento de los ingresos fiscales puede utilizarse para proporcionar mayores recursos públicos en áreas que aseguren los derechos sociales y económicos de los ciudadanos. La consecución del disfrute de los derechos laborales y de la Seguridad Social para todos es un objetivo por el que merece la pena luchar y que merece la pena alcanzar. Todo esto es claramente posible, incluso para un país pequeño que funciona con diversas limitaciones en nuestro planeta globalmente integrado. Claramente, el resto del mundo tiene mucho que aprender de este experimento radical en marcha.

6. Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador.

Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir

René Ramírez Gallegos

Luego de las repercusiones que tuvo en la región latinoamericana la reforma universitaria de Córdoba (primera reforma)[1] y del más reciente proceso de heteronomización mercantil (expresada también en dinámicas privatizadoras) de la educación superior (segunda reforma), Ecuador trata de consolidar una tercera agenda de transformación del sistema de educación superior en general y de la universidad en particular.[2] Se trata de una propuesta alternativa que mantiene distancias incluso con los postulados del debate especializado en este campo.

El principal objetivo de la agenda ecuatoriana es edificar un sistema de educación superior cuyo carácter público sea asegurado (así sea esta educación gestionada particularmente) para el bien

[1] Para un análisis detallado de lo que constituyó la reforma de Córdoba véase *La Gaceta Universitaria 1918-1919. Una mirada sobre el movimiento reformista en las universidades nacionales* (co-edición con las editoriales de la UBA, UNLP, UNT y UNL), 2008, p. 236.

[2] Si bien el presente trabajo hará referencia a la «transformación de la educación superior en Ecuador» y, en este sentido, se incluye a la educación superior universitaria y no universitaria, el texto hará especial énfasis en la primera justamente porque se entiende que parte del núcleo duro de la transformación pasa por éstas particulares casas de estudio. Asimismo, la educación superior no universitaria en Ecuador (conformada por institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y los conservatorios de artes) recién en el año 2010 (bajo la nueva LOES) ha sido integrada efectivamente a este campo (antes existía una bicefalia entre el Ministerio de Educación y el ex CONESUP). Las principales mudanzas en este sector se inician con el «análisis de funcionamiento legal» realizada por el SENESCYT en el 2012 (el cual supuso el cierre de 126 instituciones) y, en este 2013, con la evaluación de calidad por parte del CEAACES.

común de las y los ecuatorianos. Recuperar lo público y común del bien educación superior implica una serie compleja de lineamientos programáticos. Entre estos destacan: a) la descorporativización del campo; b) la democratización en de la educación superior y del conocimiento; c) la construcción de un sistema que genere conocimiento en el marco de una autonomía universitaria responsable y pertinente con la sociedad; d) la revalorización de la carrera del docente e investigador eliminando la ausencia de reglas y la precarización laboral; e) la endogeneización regional del sistema de educación superior en América Latina y en el Sur global; f) la convergencia cualitativa de excelencia de las instituciones de educación superior, eliminando circuitos diferenciados de calidad; y, g) la construcción de episteme emancipador a través de un nuevo régimen académico.

Sin embargo, este objetivo primario debe inscribirse en el propósito más profundo de coadyuvar a las mudanzas que la sociedad debe transitar a fin de hacer efectivo el pacto de convivencia sellado por las y los ecuatorianos en la Constitución del año 2008, es decir concretar la sociedad del Buen Vivir o *Sumak kawsay*.

Para desarrollar tales argumentos, el presente ensayo se divide en tres partes además de unas conclusiones. En la primera, se abordan una serie de problemas asociados a los diagnósticos que desde el debate especializado se han establecido para mirar los procesos de reforma a la educación superior en la región y los efectos negativos que han tenido a fin de vislumbrar cambios disruptivos en las tendencias regresivas de las últimas décadas. La segunda indaga en el reto global del sistema ecuatoriano para edificar un campo que recupere el sentido público de la educación. La tercera trabaja ocho pilares (acciones concretas realizadas y por realizar) que para el caso ecuatoriano están involucrados en dicha recuperación. Por último, en el cierre, se presentan algunas consideraciones finales.

Diagnósticos inadecuados para orientar las transformaciones en el campo

Es una verdad de «Perogrullo» indicar que de acuerdo a cómo se diagnostica una situación se diseñará/n y encontrará/n solución/es para resolverla. Es decir, existe una relación de coherencia lógica entre la forma en que se establecen (construyen) los «problemas» y los remedios para atenderlos. En este sentido, vale la pena recuperar aquellos diagnósticos que se han vuelto dominantes sobre la evolución de la educación superior en nuestra región con el fin de analizar cómo han participado en invisibilizar buena parte de la agenda reformista que debe encararse.

En cuanto a la primera reforma de la educación superior no hay grandes diferencias en su caracterización, salvo cuestiones menores. Ésta indica que hacia comienzos del siglo XX, bajo las crecientes demandas de sectores medios urbanos de la población y en el marco de procesos de urbanización, industrialización y de consolidación de los Estados nación, se genera una agenda de democratización y expansión de las universidades. También con ello un conjunto de mudanzas internas ligada a las transmutación de instituciones elitistas a instituciones educativas que participan en la democratización del conocimiento y en los procesos de movilidad social ascendente. Así vimos aparecer los principios de cogobierno, autonomía universitaria, libertad de cátedra, acceso a la docencia por concursos públicos de merecimientos y oposición (y con ello la creación de carreras y escalafones académicos), la investigación como función de la universidad (que supuso el creciente despliegue de la cultura de la investigación) y la extensión universitaria y el compromiso con la sociedad.[3] Un nuevo esquema protagonizado por universidades públicas que a su vez introdujeron con fuerza otros principios como la laicidad y la gratuidad.

La segunda reforma suele ser titulada por el *mainstream* como «la mercantilización y diferenciación de la educación superior».[4] Así se señala que a las crecientes demandas por ampliar la cobertura universitaria

---

3 Carlos Tünnermann, *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008,* Buenos Aires, CLACSO, 2008. Emir Sader, Pablo Gentili y Hugo Aboites (compiladores), *La reforma universitaria: desafíos y perspectivas noventa años después,* Buenos Aires, CLACSO, 2008.

4 Claudio Rama, «Introducción» Informe sobre la Educación Superior en América latina y el Caribe 2000-2005, Caracas, IESALC-UNESCO, 2010, pp. 11-18.

se sumaron problemas estructurales económicos, crisis fiscales y quiebras en los órdenes constitucionales (dictaduras) que pusieron límites a los presupuestos de las universidades públicas. Así se dio el «golpe final» a la expansión del financiamiento público para dar tratamiento a las demandas de cobertura. La solución fue la creación de universidades públicas con menores ecuaciones de coste, con el consiguiente deterioro de la calidad. También la creación de barreras educativas al acceso automático de bachilleres; finalmente, el cuadro se completó con la habilitación para aumentar sin regulación y discriminación la oferta de instituciones privadas. La consecuencia fue la creación de un sistema dual: «Una educación pública cada vez mas elitizada socialmente […] sobre la base de cupos y exámenes de conocimientos asociados a las limitaciones del financiamiento público, y por el otro un sector privado pagante y con restricciones de acceso a consecuencia de los costos de las matriculas dada la desigual distribución de la renta en la región».[5]

Sin embargo este análisis no incluyó otros problemas asociados a la introducción de la lógica mercantil en el campo de la educación superior y en la creación indiscriminada de universidades. En primer lugar no solo el arancelamiento se dio en las instituciones privadas sino en las públicas. El Ecuador es un claro ejemplo de ello. A través de la Constitución de 1998 y luego en la LOES del año 2000 se permitió introducir barreras económicas de acceso a la universidad y a la educación superior no universitaria de carácter público, rompiendo uno de los principios claves conquistados en el anterior proceso reformista: la gratuidad.[6]

Pero quizás lo más grave es que la diversificación del campo, especialmente a través de la creación de instituciones privadas permitió poner entre paréntesis la aplicación de los principios alcanzados con la Reforma de 1918. Buena parte, para no decir la mayoría, de instituciones universitarias particulares no aplicaron los principios de cogobierno, autonomía universitaria, acceso a la cátedra por concursos, libertad de cátedra e investigación y el funcionamiento de carreras y escalafones académicos, entre otros. Es decir, la creación de estas nuevas casas de estudio no estuvo asociada a su incorporación en un campo con reglas

5 *Ibid.,* p. 12.

6 Artículo 78 y Disposición Transitoria (*de la Educación*) Décimo Tercera de la Constitución de 1998 y artículo 71 de la LOES del 2000. Véase Analía Minteguiaga, *Informe diagnóstico sobre el sistema de educación superior en Ecuador,* Informe de consultoría SENPLADES, 2008, inédito.

de juego que las preexistían y, más bien, funcionaron bajo una suerte de re-tradicionalización. Además, en buena parte de estas, se abandonó la aplicación del principio de laicidad, absolutamente indispensable en un ámbito científico de libre circulación de ideas y generación de pensamiento crítico.

Sumado a ello se debe indicar que inclusive en el campo de las universidades públicas, aquellas dedicadas a la formación de postgrado, proliferaron haciendo caso omiso a los principios de la Reforma de Córdoba y más bien funcionaron en buena medida como universidades privadas, no solo por el incumplimiento de aquellos principios sino por la lógica pro-mercado que las caracterizó.[7] Solo no lo eran a la hora de recibir financiamiento estatal.

En este marco uno de los más graves problemas no solo en el ámbito privado sino en el de las instituciones públicas fue la pérdida de la autonomía universitaria. Así se transmutó el principio de autonomía en autarquía (aislamiento) frente a la sociedad y heteronomía (dependencia) frente a las lógicas mercantiles. En otra oportunidad ya expresamos esto para el caso ecuatoriano:

> En nombre de la autonomía universitaria se produjo una autarquía del sistema de educación superior. Mientras la universidad se desentendía de las necesidades del país, se articulaba a los intereses privados y mercantiles. El paso que vivió en este marco la universidad en el país fue la pérdida de la autonomía universitaria frente a la edificación de un sistema heterónomo por las presiones del mercado. Esta heteronomía impuesta por el mercado, que se creó en las últimas décadas, produjo una universidad elitista, que se constituyó en un negocio rentable, reprodujo clases sociales y «distinción», y segmentó la sociedad. Al igual que lo que pasaba en el resto de la economía, se buscaba eliminar lo público, desregular el campo de la educación superior y privatizarlo. De la misma forma que en otros campos institucionales, la viabilidad de construir un proyecto político unitario para el país quedaba supeditada a la necesidad de ratificar el privilegio de algunos grupos de interés particulares.[8]

---

7 Marcela Mollis, *Imágenes de posgrados: entre la academia, el mercado y la integración regional*, en Marcela Mollis; Jorge Núñez Jover y Carmen García Guadilla (compiladores) *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe,* Buenos Aires, CLACSO, 2010, pp. 13-56

8 René Ramírez Gallegos, «Introducción», en René Ramírez Gallegos *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad*. Quito, SENPLADES, 2010, p. 23.

La tercera reforma fue caracterizada por los discursos del *stablishment* como de «masificación e internacionalización».[9] Respecto a la masificación, esta aparece asociada a la globalización y a sus efectos en el mundo del trabajo que incentivan a las personas a aumentar sus años de escolaridad y credenciales educativas. Como estrategia de sobrevivencia, las personas y hogares empezaron a dedicar más tiempo y recursos en los estudios. Sumado a ello y por la misma globalización, el desarrollo de TICs y la proliferación de nuevas modalidades pedagógicas (semipresenciales, virtuales, a distancia, etc.) ampliaron las fronteras de la educación transnacional participando de un proceso de internacionalización de la educación. También, en este relato, se hace referencia a los cambios sufridos en los organismos reguladores del sistema. Se indica que si en la primera reforma fueron las universidades, fundamentalmente públicas la que llevaron a cabo esta función; en la segunda resultó el mercado, y en la tercera se fue hacia modelos con mayor presencia estatal y nuevas funciones: fiscalización, supervisión y aseguramiento de la calidad.[10]

Sin embargo, nuevamente aquí se desconoce que durante la denominada segunda reforma, no fue necesariamente el mercado el que reguló el campo. Sin duda la lógica mercantil lo preñó fácticamente, pero formalmente, y diversos países de la región pueden ser ejemplo de ello, fueron las propias universidades, sus autoridades, las encargadas de la regulación y el control. Bajo la idea de la «autorregulación de los sistemas» se trasladó esta función a organismos colegiados integrados por rectores y representantes de las instituciones educativas y en la mayoría de los casos pertenecientes al ámbito público o fiscal. En buena medida el problema de esta supra-institucionalidad residía en su respuesta a los intereses particulares de sus miembros y a las instituciones que éstos representaban, perdiendo de vista el interés general y común del conjunto de instituciones, estamentos universitarios y sobre todo de la sociedad. Por ello no fueron capaces de garantizar la condición pública del bien educación superior y del derecho a su usufructo.

Desde este lugar, se puede afirmar que tales diagnósticos opacan elementos nodales de los procesos reformistas sufridos por el campo de la educación superior, ausencias que les impiden identificar por dónde deben pasar las nuevas agendas de cambio.

---

9 Claudio Rama, «Introducción» en *Informe sobre la Educación Superior, cit.,* p. 13.
10 *Ibid.,* p. 16.

En buena medida, parte de las dificultades de estos relatos es que prescinden de una perspectiva histórica (a pesar de que hablan de hechos históricos) y se desentienden de la lógica de procesos involucrada. Relatan cada fase cual fotografías. Describen tendencias cual «eventos» de la naturaleza y no logran ver su dinámica constructiva y deconstructiva en toda su complejidad. Valga como ejemplo el concepto de internacionalización, que aparece ligado a los procesos de globalización capitalista y por el que la educación superior, sin beneficio de inventario, se convierte en un bien transable. No se trata de ninguna vinculación reflexiva y crítica de la universidad con su medio, más bien de una conexión pseudo neutral que no incluye ningún tipo de posicionamiento frente a la geopolítica que tal globalización conlleva.

Dicho lo anterior, ni la segunda reforma fue meramente masificación, mercantilización y diversificación, ni la tercera simplemente internacionalización y masificación. Fue más que eso y, por eso, el diseño de una agenda reformista realmente alternativa debe ser redefinida. El mayor problema de la segunda y tercera reformas está en la pérdida del carácter público de la educación superior, en buena medida conformado y zanjado durante la primera Reforma de 1918, que incluye pero excede a la idea del financiamiento estatal. Se trata de una condición que está atada a una serie de principios rectores, aquellos que dieron sentido a la universidad latinoamericana como espacio de generación, transmisión y divulgación de conocimientos valiosos para la sociedad y ámbito privilegiado de pensamiento crítico y emancipador. Principios que permitieron concebir a la educación superior como derecho y como bien público. De esta forma, tomando como punto de partida el acontecer histórico y su lectura crítica habrá que ver como repensarlos bajo las necesidades de nuestro tiempo. En las siguientes secciones se avanza en este camino para el caso del Ecuador.

El sistema de educación superior como bien público

Partiendo de la idea de que uno de los ejes que atraviesa el cambio de mirada respecto al sistema de educación superior en general y de la universidad en particular consiste en redefinirla como un bien público, el Ecuador ha iniciado un proceso transformacional radical que marca

distancias inclusive con países de larga tradición reformista progresista (como Argentina y México). Esta nueva mirada implica descomponer los púbico en al menos siete aristas.

En primer lugar, la recuperación de lo público está relacionada con la consciencia del impacto que produce el bien educación superior. Este afecta tarde o temprano a la sociedad en su conjunto, sin importar si es gestionado por actores estatales o particulares. No existe, en este sentido, la posibilidad de «desentenderse» como sociedad de la producción del bien «educación superior» o «universidad». Si tenemos profesionales y científicos mal/bien formados y producimos conocimiento erróneo/veraz o de mala/buena calidad, el impacto colectivo no tardará en llegar. De la misma forma, al ser la universidad un bien público, la apropiación de su producción, disfrute y resultados, a más de ser *individual*, es sobre todo *social*.

En segundo lugar, lo público está relacionado con la des-elitización del campo universitario; o, dicho de otro modo, con la democratización en el acceso, tránsito y egreso de la universidad, y también con la democratización de la toma de decisiones dentro de las casas de estudio (cogobierno). Por una parte, en Ecuador, producto del arancelamiento de la universidad pública y del consiguiente proceso privatizador de la oferta de educación superior (proliferación de universidades, carreras y programas particulares autofinanciadas), generó barreras de entrada y salida dentro de su campo.[11] Por otro lado, la creación de universidades privadas se hizo bajo una particular apropiación del concepto y dimensiones que debe involucrar una Universidad. Así por ejemplo se pudo defender un concepto irrestricto de autonomía universitaria (ligada sobre todo a lo financiero-presupuestario) sin la contraparte del cogobierno de su comunidad. Las universidades privadas se saltaron este crucial elemento y funcionaron como empresas o fundaciones con promotores y gerentes. El desafío es, por lo tanto, democratizar la «torre de marfil» del sistema de educación superior.

En tercer lugar, la recuperación de lo público alude al trabajo de articulación de intereses plurales para alcanzar alguna forma de interés general del campo universitario. Algunos autores suelen asociar, sin

11 René Ramírez Gallegos, «Justicia distributiva en la universidad ecuatoriana, 1996-2006 (Disputa teórico/práctica y política de la gratuidad en la educación universitaria)», en René Ramírez Gallegos (coordinador) *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad,* Quito, SENPLADES, 2010, pp. 27-56.

beneficio de inventario, que supuestas «conquistas» en este ámbito no deben ser disputadas por nadie —peor aún por el Estado—, porque se supone que al haber sido promovidas por actores universitarios son por definición «buenas» y buscan *per se* el interés general. Debe recordarse que los órganos que gobernaban el campo, antes de la sanción de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2010, bajo la idea de la «autorregulación del sistema» resultaron en los hechos cooptados por grupos, intereses y lógicas particularistas.[12] Si bien debían representar el interés común de todos los involucrados, permitieron un proceso de mercantilización y privatización sin precedentes. Cada actor, individual o en grupo, buscó bajo su mirada parcial su mejor beneficio (inclusive algunos bajo el completo desapego al marco legal vigente) y al Estado se lo relegó del proceso decisorio, a fin de que cumpliera el «único papel para el que servía»: garantizar el constante flujo de dinero del Fondo Universitario.[13]

Por ello, recobrar del carácter público se vincula con redefinir qué actores participan en las decisiones colectivas y vinculantes del sector (qué expresas habilitaciones e inhabilitaciones deben asegurar) y además re-conectar el Estado con el campo de la educación superior bajo una nueva matriz de sentidos que exceda el tradicional discurso de la universidad *versus* el Estado. Así, en el más absoluto respeto a la autonomía de las universidades, se trata de una estatalidad que tenga como horizonte normativo la separación de los intereses de clase, corporación, grupo, y/o estamento y su reconstitución como actor fundamental *dentro la sociedad* para alcanzar el bien común.

En cuarto lugar, ligado quizá a una de las prácticas sociales más arraigadas en la sociedad ecuatoriana, el fortalecimiento del carácter público de la universidad alude a la *despatriarcalización* de este ámbito. La sociedad patriarcal proviene de las relaciones familiares (mundo de lo íntimo) machistas que persisten en el país.[14] Resulta paradójico que mientras cada vez más mujeres que hombres ingresan, transitan y se titulan, y con mejores calificaciones, las autoridades y las plantas académicas

12 Analía Minteguiaga, «Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en ecuador. el caso del Mandato 14 en el contexto constituyente», en René Ramírez Gallegos (coordinador) *Transformar la Universidad para Transformar la Sociedad,* Quito, SENPLADES, 2010, pp. 83-123.

13 Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO).

14 No es fortuito que en las encuestas de hogares, cuando se pregunta el sexo del jefe o jefa del hogar casi el 85,5 por 100 sea hombre (SIISE, 2008).

sean integradas casi exclusivamente por varones.[15] Así, por ejemplo, en las universidades públicas (incluidas las de postgrado) ningún rector es mujer. Por ello, lo público tiene que ver con alumbrar una problemática que se encuentra a oscuras en el ámbito considerado de lo «privado», de lo «doméstico», y que se reproduce en las esferas universitarias.

En quinto término, un elemento clave que impide garantizar el carácter público de la educación superior en Ecuador se vincula con los significativos niveles de nepotismo y endogamia que registra este sector. En la mayoría de los casos ambas problemáticas están íntimamente vinculadas. Así se observan cargos de autoridad, que sin respetar la más mínima regla de democracia universitaria, se traspasan de padres a hijo/as, de esposos a esposas, nombrando a familiares en cargos académicos y administrativos. También, y esto muy ligado al tema del patriarcalismo, se observa que en muchos casos las académicas mujeres deben su ingreso y ascenso en la carrera académica más a sus relaciones conyugales, a sus vínculos parentales o familiares que a sus méritos y experiencia profesionales, a pesar que en la mayoría de los casos los posean sobradamente.[16] Se trata de una compleja lógica en la que muchas docentes e investigadoras se ven obligadas a participar a fin de garantizar su inclusión en un espacio eminentemente machista y falto de reglas de igualdad.

En sexto lugar, considerar a la universidad como un bien público hace referencia a interpretarla como un espacio de encuentro común y compartido. En Ecuador esta, por el contrario, se constituyó como ámbito de reproducción de clase y distinción social. Bajo un nuevo marco, la universidad debería constituirse en *locus* donde se haga efectiva la concurrencia entre diferentes grupos sociales: entre grupos étnicos diversos, de plurales posicionamientos políticos, estratos económicos diferentes, territorios o regiones heterogéneas y credos disímiles. Sin embargo, la universidad se ha transformado en un espacio de homogeneización y selección social. Durante el ciclo neoliberal y hasta la Constitución del año 2008, el ingreso estuvo dado

15 CONEA, *Mandato Constituyente, núm. 14. Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*, Quito, CONEA, 4 de noviembre 2009. Especialmente pp. 42-45.

16 Véase como ejemplo lo revelado en la investigación de Priscila Salas Espinoza titulada *Flores en el ático: género y capital social en las instituciones de posgrado en Quito*, Quito, Flacso-Sede Ecuador, 2011, p. 121. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo.

en función del precio que se podía y se estaba dispuesto a pagar, y no necesariamente su finalidad era la obtención de formación, sino acceder a las clases dominantes y a las relaciones sociales que de ellas se desprenden. Esto se ha exacerbado como consecuencia de la expansión de centros universitarios privados de corte empresarial y con un sistema de arancelamiento que estuvo vigente en las universidades públicas hasta la aprobación de la nueva Constitución. También con la falta absoluta de regulación para los esquemas de cobro en el sector universitario privado, que a pesar que debían ajustar sus matriculas y tasas a los «costes reales» de las carreras y de los programas ofertados siguieron lógicas monopólicas de mercado.

En séptimo lugar, reconocer a la universidad como un bien público tiene que ver con la misión y finalidad de estas instituciones. La y el profesional ecuatoriano que se titula en las universidades locales generalmente es formado para satisfacer las necesidades del mercado o maximizar las utilidades de las instituciones educativas. A su vez —si bien no es el caso del Ecuador, dado que la universidad ecuatoriana solo excepcionalmente genera conocimiento—, la producción de las casas de estudio no debe estar vinculada a la acumulación del capital, que generalmente financia las investigaciones, sino que debe estar asociada a cubrir necesidades sociales, garantizar derechos, democratizar la sociedad, potenciar capacidades individuales y territoriales y generar riqueza colectiva. Así esta última exige que se considere en un sentido más amplio que lo propuesto por la perspectiva utilitaria. En este nuevo marco, el conocimiento (y, su proceso de generación) debe ser contemplado como un bien público para la sociedad y no con fines de mercado.

Desde este deber ser, se entiende por qué diversas investigaciones hacen referencia a que la autonomía universitaria sufrió un proceso de subordinación al mercado; es decir se transformó en una heteronomía mercantil: no haciendo público (divulgación) el conocimiento ni su producción, y sobre todo mercantilizando, monopolizando y apropiándose del mismo de una manera mercantil y privada.[17] Similar situación sucedió en lo que se refiere a la planificación de su oferta que respondió sobre todo a una lógica de mercado. Lo que estamos señalando en definitiva (en este punto) es que el rescate de lo público en el campo

[17] En el caso del Ecuador, mayoritariamente, ni siquiera la transmisión del conocimiento ha estado articulada dentro de un análisis crítico de la aplicabilidad de los conceptos sobre la realidad nacional. Se trata de una simple importación a-crítica.

universitario implica recuperar el sentido social de autonomía responsable frente a la autarquía y heteronomía que ha reinado en éstas casas de estudio durante las últimas décadas.[18]

Para finalizar, podríamos señalar que la desmercantilización del conocimiento implica buscar formas alternativas de generación del mismo, que en esta nueva perspectiva deben recuperar su carácter colectivo y compartido por encima de los intereses privados. Si se reconoce que la generación de conocimiento tiene que ser hecha como parte de un proceso de acción colectiva en donde se discuten las problemáticas sociales, aquellas con pertinencia para el Ecuador, se analizan multidimensionalmente, se construyen respuestas respetando diferentes saberes y se llega a soluciones-compromiso que buscan el bien común de la comunidad política, jamás podría el conocimiento ser visto como un bien privado o particular.[19]

Los ocho pilares de la tercera ola de transformación en el Ecuador

En el marco antes señalado, esta tercera sección presenta cuáles han sido y cuáles son los desafíos concretos para la transformación del sistema de educación superior en Ecuador. En la perspectiva de la recuperación

18 El escaso y poco riguroso debate que se ha desplegado sobre la universidad ecuatoriana en los últimos años se ha caracterizado por la falta de problematización de la autonomía universitaria. Envueltos en una lógica fuera de época y, por ende, faltos de perspectiva histórica, siguen sosteniendo que el único peligro de la libertad académica de la universidad está en su relación (tensión) con el Estado. Lo destacado es que está visión se ha vuelto dominante durante los años de mayor avance del mercado sobre la universidad. En este sentido, tales visiones participaron en permitir que la mencionada mercantilización no fuese denunciada y criticada a tiempo. Al ponerse en un lugar normativo (casi «religioso») no pudieron ver esos procesos fácticos que efectivamente la transformaron. La defensa de la insignia «¡la autonomía no se toca!» no permitió ver que ésta había sido ultrajada por la mercantilización del sistema. Para estudiar un ejemplo de tal enfoque analizar el texto, Ospina, *La re-estructuración de la educación superior en el Ecuador: De la gramática de la autonomía a la semántica del poder*, publicado en Línea de Fuego, junio 26 del 2012. Disponible en Internet.

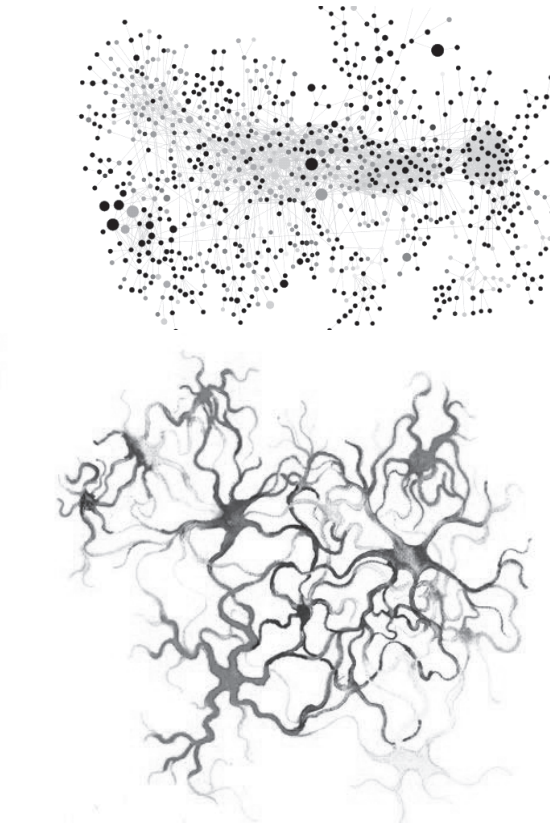
19 Únicamente se podrá construir un conocimiento no capitalista cuando los Estados hagan viables mecanismos que otorguen los incentivos suficientes para suplir el financiamiento privado, que usualmente es elevado. Esto no implica dejar de lado al sector privado, sino construir un Estado como actor que aglutina la acción colectiva de la sociedad, en donde los sectores privados son parte de la misma pero también se consideran otros actores (individuos, colectivos). La sociedad civil no gubernamental únicamente podrá jugar un rol importante en el financiamiento si realmente está desligada de grupos de interés privados.

de lo público, se exponen y explican las acciones de política pública que se han implementado o están preparadas para su ejecución. Asimismo, además de esbozar la problemática de la agenda de transformación, aquí también —en el caso de que los hubiere— se indican resultados concretos de la intervención del Estado que desde 2008 se viene desarrollando en el campo de referencia.

La orientación de la agenda propuesta para esta tercera ola de mudanzas supone edificar, en el largo plazo, un sistema de educación superior en donde la universidad deje de ser la unidad de análisis del sistema, dado que la prioridad está centrada en un «producto social» que la excede ampliamente. El eje está puesto en la generación de un «intelecto colectivo social» a través del funcionamiento de miles de redes de producción, transmisión y creación del conocimiento dentro de la sociedad. Así, las universidades se constituirían en uno de los tantos «núcleos» existentes, sin negar su papel preponderante; núcleos integrantes de una suerte de sistema de redes neuronales.[20] Este intelecto, al ampliar los espacios, actorías y tiempos del debate y deliberación sobre el análisis, la crítica socialmente valiosa y el conocimiento, tendrá como efecto ineludible la fundación de una nueva forma de democracia: la democracia cognitiva, célula madre de una *democracia humana sostenible social y ambientalmente*; que, a su vez, constituye el pilar estructurante de la sociedad del Buen Vivir.

[20] Vale acotar que la transformación de la educación superior tiene que estar articulada con el intelecto social y la construcción del sistema de ciencia, tecnología e innovación vinculado. En este artículo se tratará únicamente el componente relacionado con la educación superior. Para analizar las relaciones globales de los diferentes sistemas, véase Ramírez Gallegos, *Bio-conocimiento abierto y común para el buen vivir. Democracia, acumulación y sostenibilidad ambiental en el Ecuador,* Quito, Senescyt, 2013 (mimeo).

Figura 1. Inteligencia colectiva al interior de un territorio: representaciones del sistema de educación superior y de innovación social



En este marco, no podrán ser entendidas las reformas que se están implementando en Ecuador, sino se entiende que la transformación del sistema de educación superior está articulado a la construcción de una sociedad del conocimiento, razón por la cual la universidad tiene que pensarse desde, con y para la sociedad. Esto implica reconocer que la riqueza del conocimiento está en la propia sociedad en donde existen diferentes saberes y que la universidad debe dialogar con dicha pluralidad para retroalimentar y generar, a su vez, más conocimiento sistemático con el fin de enriquecer la democracia y la materialidad que lo sustenta. La mirada colonial de la universidad que se «vincula» con la

sociedad tiene que ser re-pensada. Su descolonización pasa por construir un episteme en el cual desaparezca la mirada tradicional de «vinculación con la colectividad» dado que se entiende que la generación de conocimiento y su verdadera riqueza está en tener la capacidad de articular la acción cooperativa del intelecto colectivo (sector industrial, Estado-s, gobiernos locales, cooperativas, actores populares, organismos no gubernamentales, parques tecnológicos, etc.) que se encuentra dentro de la sociedad y que puede potenciarse a su vez con otras redes trans-nacionales. En otras palabras, la descolonización del sistema de educación superior está ligada a romper la creencia que la universidad tiene el monopolio del conocimiento. Las transformaciones del sistema en el Ecuador procuran construir dicha flexibilidad rompiendo la autarquía y la heteronomía que primó al campo en las últimas décadas y reconociendo el saber que existe en la propia sociedad.

Con este marco, se presentan 7 pilares que ayudan a edificar un sistema de educación superior público para y con la sociedad.

1. Descorporativización del sistema de educación superior para el bien común

Quizá uno de los diagnósticos más relevantes que se empleó en Ecuador para caracterizar la crisis de la educación superior, hace ya dos décadas, fue que la «autonomía de la universidad» no era suficiente y lo que se tenía que buscar era la «autonomía del sistema».[21] En términos institucionales esto implicaba que los órganos que regían al sistema debían ser redefinidos.

Con esto se concretaban dos operaciones conceptuales de trascendental importancia:

21 CONUEP en Ramírez Gallegos y Minteguiaga, «Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en ecuador. el caso del Mandato 14 en el contexto constituyente», *cit.,* pp. 135-136.

a) Al no «alcanzar» la autonomía de cada universidad y escuela politécnica (autoregulación) para garantizar el control adecuado del campo en su conjunto, se estaba admitiendo la necesidad de una instancia suprainstitucional de regulación.

b) Que esa instancia suprainstitucional para poder regular a las universidades, es decir para dictarles normativas vinculantes, debía arrogarse parte de la autonomía de las instituciones universitarias. Por eso se crea una doble autonomía —la de las instituciones y la del sistema o, en otros términos, la universitaria y la de gobierno—, que no podrá plantearse en términos equivalentes sino que supondrá una relación asimétrica entre ambas.

De esta forma, si bien el diagnóstico crítico respecto a los límites que presentaba la autonomía universitaria pudo ser pertinente en esa coyuntura nunca fue sometido a un análisis riguroso de todas las implicancias involucradas en semejante operatoria conceptual y política. Por otra parte, su implementación estuvo cargada de vicios que condujeron a la desregulación del sistema, a la autarquía de las universidades frente a la sociedad y a la heteronomía de las mismas frente a los poderes económicos y de mercado.

La «autonomía del sistema» en los hechos terminó siendo el gobierno de «grupos de interés» específicos del campo universitario, que con sus visiones parciales y particulares no pudieron construir forma alguna de interés general y colectivo del sistema en su conjunto. Buena parte de la explicación de este resultado se debe a que los regulados terminaron siendo los reguladores. De hecho, tanto el ex Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) como el ex Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), órganos rectores del sistema, estuvieron conformados por rectores y/o autoridades universitarias que por la lógica que los preñaba no buscaron darle planificación y coordinación al mismo, sino beneficiarse de la (no) regulación.

Los resultados fueron palmarios. De los treinta reglamentos que debió haber realizado el ex CONESUP sobre la base del marco legal vigente, y en los 10 años de su funcionamiento, solo produjo 16.[22] Otro ejemplo que da luces de lo problemático de tal situación es que durante

22 Senplades, «Diagnóstico de la educación superior», 2008 (mimeo).

casi nueve años el sistema universitario no contó con un Reglamento de Régimen Académico que la ley (LOES, 2000) obligaba a tener en un plazo no mayor de un año. La legislación además señalaba que como mínimo un/a rector/a universitario debía tener título de cuarto nivel. Diez años después, a nivel nacional un 25 por 100 del total de éstos solo tenían título de licenciatura. A esto debe agregarse la completa inoperancia del ex CONESUP en la normalización de las casas de estudio que presentaban flagrantes irregularidades y casos de fraude académico.[23]

Uno de los problemas que subyacía a todas estas problemáticas fue que en nombre de la supuesta «autonomía del sistema» se negó *de facto* la posibilidad de que existiere política pública estatal de educación superior y así se aisló a la universidad del resto del sistema educativo nacional, de las necesidades del desarrollo productivo nacional y del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

Es por estas razones, que una de las disputas políticas más relevantes que se debió enfrentar a partir del 2008 fue, por un lado, la descorporativización de los órganos rectores del sistema y, por el otro, la creación de una Secretaría de Estado dentro del Poder Ejecutivo nacional que se encargue de hacer política pública para el campo de la educación superior y para el complejo científico-tecnológico nacional.

En efecto, después de aprobada por referendo popular la Constitución de la República y de la sanción en 2010 —bajo las disposiciones de este marco constitucional— de una novel Ley Orgánica de Educación Superior, se crea la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) encargada de elaborar y coordinar políticas públicas para el sistema de educación y articular este con el sector científico y tecnológico. Asimismo, se establece el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). Ambos órganos colegiados asumen una composición mixta. El CES integrado por seis académicos y un estudiante —todos nombrados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) a través de un concurso público de merecimiento y oposición— y por cuatro ministros de Estado.[24] A su

23 Analía Minteguiaga, «Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en ecuador. el caso del Mandato 14 en el contexto constituyente», *cit.*

24 Los Ministros de Estado son: Ministro de Educación, Ministro de Producción y Competitividad, Ministro/Secretario de Planificación y Desarrollo y Ministro/Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

vez, el CEAACES formado por seis miembros, de los cuales tres son académicos delegados por el Presidente de la República y tres académicos designados por concurso público de merecimiento y oposición por el mismo CNE. Todos ellos deben cumplir los mismos requisitos que un/a rector/a universitario/a, sin embargo no pueden ser autoridades universitarias. En la misma línea de mudanzas, la Asamblea Universitaria, recobrando su espíritu original, se integra por los distintos estamentos de su comunidad (rectores, estudiantes, académicos y trabajadores) y asume importantes funciones de asesoría a los órganos gubernativos del sistema de educación superior.

De esta forma, la nueva ingeniería institucional tuvo por objetivo romper con la lógica particularista y de grupos de interés que existió tanto en el ex CONESUP como en el ex CONEA a fin de crear mejores condiciones para garantizar que las funciones de autorregulación y control se encaminen hacia el bien común del campo. De igual manera, esta estructura gubernativa asume el propósito de articular e integrar el sistema de educación superior con el sistema educativo nacional (niveles inicial, básico y bachiller) y con el de ciencia, tecnología e innovación, en el marco de un proyecto nacional de transformación del aparato productivo y de radicalización de la democracia.

2. Democratización de la educación superior y del conocimiento

Diversos estudios han revelado que la educación superior en Ecuador en los últimos veinte años se ha transformado en un mecanismo reproductor de la estructura social. Únicamente accedían a esta los grupos socioeconómicamente más privilegiados

En este sentido se sabía que la educación, como movilizador social ascendente y como constructor de una democracia armónica, únicamente podría alcanzarse si los más excluidos del país lograban integrarse en el circuito del conocimiento como actores líderes del mismo y no como simple receptores, consumidores u operarios.

La gratuidad en la educación superior, establecida a través de la Constitución del 2008, ha sido un primer paso en este camino. La disolución de barreras económicas ha tenido el fin de incrementar la matrícula y democratizar el acceso, tránsito y egreso a la educación superior.

También, con el propósito de consolidar la democratización, se ha establecido un sistema que busca nivelar el campo de juego de los bachilleres del país y dar igual oportunidad a todo/a ecuatoriano/a para acceder a la educación superior: el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). El SNNA basado fundamentalmente en la igualación de competencias/destrezas (no de conocimientos) se plantea transitoriamente, mientras se produce la reforma estructural en el bachillerato.[25]

Dicha política es complementada con becas y/o ayudas económicas, así como con políticas de cuotas, que permiten construir un verdadero sistema de educación superior público, en tanto espacio de encuentro común entre ciudadanos. Antes de éste gobierno, no existían becas para estudios en universidades nacionales. Entre 2012 y 2013 se entregarán quince mil becas de movilidad territorial o para estudiantes de bajos recursos. En este marco, es fundamental avanzar en políticas de cuotas en las universidades particulares para evitar que las mismas se transformen en espacios de reproducción de clase o de distinción.

A su vez, la agenda de democratización en este nivel formativo consiste en la ampliación de una oferta de calidad de institutos superiores técnicos y tecnológicos asociados a sectores estratégicos del país y a aquellas innovaciones sociales (emprendimientos) que permitan la transformación productiva y la mejora en productividad. Dicha situación pasa por un proceso de re-valorización social de este nivel de educación superior no universitaria, históricamente devaluado. La SENESCYT ha planteado la construcción de 40 institutos técnicos y tecnológicos superiores. Si bien la relación existente entre educación superior universitaria y no universitaria es 88-12 por 100, la meta es incrementar esta relación al 75-25 por 100 en 5 años. Esta política permitirá que se incorporen 120.000 nuevos estudiantes al sistema de educación superior, lo cual es destacable no sólo porque permite incrementar la oferta de educación superior y su matrícula sino porque se desarrolla en el marco de la estrategia productiva nacional. Se podría sostener que, quizá la causa más importante de los bajos niveles de productividad económica que tienen los actuales sectores industriales es justamente la limitada y baja calidad de esta opción educativa.

[25] Paralelamente a la transformación de la educación superior, el Ministerio de Educación ha planteado una reforma para tener un Bachillerato General Unificado (BGU) y no segmentado desde sus primeros años.

Las políticas mencionadas ya registran su impacto. Entre el 2006 y el 2011, la tasa neta de matrícula pasó del 22,8 al 30,2 por 100.[26] A su vez, en los dos años y medio de implementar la política del SNNA, la tasa de ingreso a la educación superior ha crecido en un 27 por 100.[27] Empero tanto o más importante que el incremento de la matrícula es la democratización en el acceso. Durante la instrumentación de tales acciones se duplicó la matrícula del 20 por 100 más pobre, de los indígenas y de los afro-ecuatorianos (gráfico núm. 1). De hecho, en el último proceso de ingreso a la nivelación, la participación de los hijos e hijas de personas que reciben el programa de transferencia monetaria condicionada (indigentes que viven en familias que cobran el Bono de Desarrollo Humano, BDH) llegó a ser del 15 por 100 del total de estudiantes. La tasa de matrícula bruta de este grupo de población que recibe el BDH pasó del 12 por 100 al 19 por 100 entre el 2006 y el 2012.[28] Igualmente, como parte de la política de democratización en el acceso, el mencionado grupo de estudiantes —en el afán de que se mantengan dentro del sistema y que puedan salir de la pobreza a través de la educación superior y la repercusión que tiene esta para el ingreso efectivo en el mercado de trabajo— reciben en concepto de «beca» medio salario mínimo vital (152 dólares) de forma mensual. La única condición es que mantengan un promedio de 8 sobre 10 en su escolaridad. En el caso de que incrementen su promedio académico a 9 sobre 10, el incentivo aumenta a un salario mínimo vital (305 dólares mensuales).

---

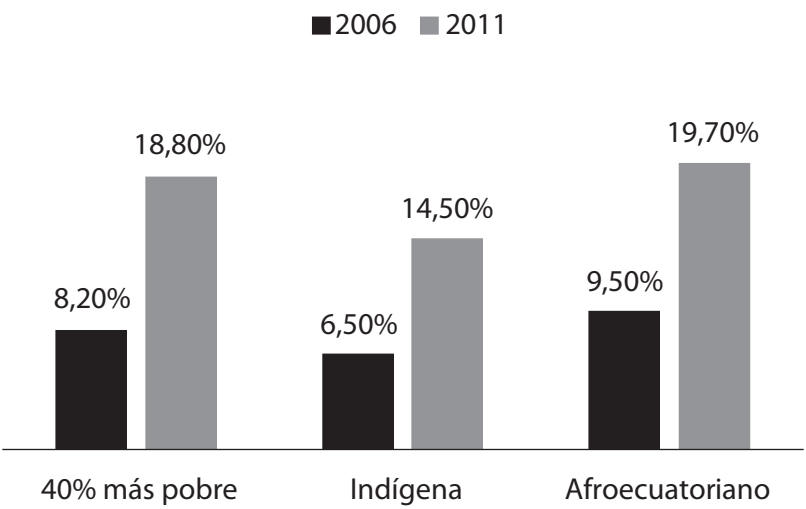
26 Este incremento se debe no sólo a que la cobertura se ha acrecentado, sino a un proceso de optimización de la información luego de haber sido implementado el SNNA. Vale mencionar que 37.000 cupos quedaron sin ser utilizados dada la estructura de oferta y la demanda. El SNNA permitió la re-postulación para aquellos estudiantes que no tuvieron cupo en las carreras ofertadas en el sistema. A través de la re-postulación se asignaron casi 38.000 cupos adicionales que de no existir la nueva forma de asignación hubiesen quedado sin ser utilizadas.

27 Entre el 2010 y el 2012, se incrementó en 19.214 el número de estudiantes que ingresaron al sistema de educación superior como resultado de la implementación del SNNA. Vale la pena señalar que como parte de la política de igualar en oportunidades, más allá de los cupos ofertados por las universidades, el gobierno oferta una nivelación general de seis meses que potencialmente permite duplicar la oferta dada por las universidades. Los estudiantes que han asistido a la nivelación general y rindieron por segunda ocasión obtienen en promedio 50 puntos más que aquellos que no asistieron a la nivelación mencionada. A su vez, los estudiantes de la nivelación general pueden acceder a los cupos remanentes de aquellos estudiantes que no pasaron la nivelación de carreras universitarias. No es menor señalar que la nivelación es financiada por el Estado por fuera de la pre-asignación que recibe cada universidad en el marco del FOPEDEUPO.

28 En términos absolutos implica un incremento de 35.000 nuevos estudiantes que provienen de familias que reciben el Bono de Desarrollo Humano.

Asimismo, en el marco de la agenda pendiente, a través del nuevo Código de Economía Social del Conocimiento que se está elaborando,[29] una de las líneas programáticas fundamentales es garantizar que la producción, la distribución y el usufructo del conocimiento sea abierto de tal forma que se democratice el acceso a toda la ciudadanía y sectores económicos del país.

Gráfico 1. Tasa neta de matrícula universitaria



Fuente: SENESCYT, en base a ENENDHU, 2006-2011.

Sin lugar a dudas, la calidad de la democracia, la cohesión social y la transformación productiva están asociadas a la construcción de una ciudadanía crítica que incluya a todos los estratos sociales. Se trata de llevar a cabo acciones concretas que permitan que los excluidos del sistema de educación superior tengan la opción real de ser parte del mismo. En la medida en que se democratice la educación superior, el sistema tendrá mayores posibilidades de enriquecerse del intelecto colectivo plural y con ello retroalimentar, a su vez, la construcción de una democracia humana y sostenible de calidad.

[29] Ley que deberá posteriormente ser discutida y sancionada por la Asamblea Nacional.

3. Generación de nuevo conocimiento en el marco de una autonomía universitaria responsable con la sociedad

La lucha por la autonomía se encuentra asociada históricamente a la separación de la universidad del poder del Estado y de la Iglesia. Sancionada legalmente la autonomía universitaria, esta separación se vio quebrantada en la medida en que la universidad fue objeto de intervenciones políticas injustificadas y no contó con un fondo universitario de asignación específica. Ambas situaciones ya no se registran desde hace varias décadas en el Ecuador. No obstante, en los últimos 20 años aproximadamente no se ha dado un autonomía universitaria frente al mercado ni los poderes económicos. La tercera ola de cambios institucionales de la educación superior pasa justamente por romper con la heteronomía frente a la lógica mercantil que ha primado incluso en las universidades públicas.

En el Ecuador de los últimos 20 años, la oferta de carreras ha estado ligada a la búsqueda de la maximización de utilidades y no ha respondido a las necesidades del país. El costo de la carrera era lo que determinaba la oferta. Así, por ejemplo, proliferaron las carreras con orientación empresarial y de ciencias sociales,[30] y aquellas que requerían mayor inversión (no solo económica, sino también académica y científica en términos de infraestructura, esfuerzos de investigación y producción de resultados) prácticamente quedaron relegadas a un segundo o tercer plano. Esta situación no fue diferente en la universidad estatal.

Por otra parte, si bien en Ecuador el sector empresarial no invierte en investigación (apenas destina para este objetivo el 0,16 por 100 de las ventas totales), claramente se debe evitar aquella tendencia mercantil que postula que la investigación esté ligada a quien la financia. La universidad puede conseguir recursos a través del financiamiento privado, pero se debe evitar que la producción investigativa dependa exclusivamente de este financiamiento cuando viene asociado a

30 En 2006, el 50 por 100 de los estudiantes universitarios se encontraba matriculado en administración de empresas (34 por 100) o alguna carrera de ciencias sociales (16 por 100). En el ámbito de las ciencias sociales no por casualidad, como se explicará más adelante, desapareció de la mayoría de universidades la historia y se ofertó marginalmente antropología.

«condicionalidades». La investigación y la innovación generadora de nuevos emprendimientos deben surgir de un pensamiento autónomo al financiamiento.[31]

La autonomía también está ligada a la quiebra de las lógicas político-partidarias y empresariales. Dicho desmantelamiento se debe dar dentro de las propias universidades. En el caso de las instituciones particulares también porque éstas se han gobernado —en la mayoría de casos— bajo la lógica de las empresas. Por ello, la LOES del 2010 obligó a que éstas hagan efectivo su «no» fin de lucro y el co-gobierno universitario, formado mayoritariamente por los representantes de los profesores, los trabajadores, los graduados y los estudiantes, con el fin de desvincular la lógica académica de la universidad de los intereses de los patrocinadores/promotores de las mismas.

Por otra parte, el equivalente en las universidades estatales a estas figuras han sido los partidos políticos que han capturado la academia, subordinándola a intereses particulares y electorales. En este marco, en el actual periodo de transformaciones se ha producido un proceso de interpelación social a la universidad en su conjunto que ha permitido desmantelar dicha dinámica en la mayoría de casas de estudio estatales.[32]

Finalmente, podríamos agregar que en el caso de las universidades del Ecuador la generación de pensamiento nuevo ha sido prácticamente nula. En diez años (2002-2012) la universidad ecuatoriana solo ha generado 10 patentes y su producción de investigaciones, artículos y libros científicos ha sido exigua. En este sentido, la pregunta frente a la

31 En Ecuador las universidades se financian a través de una pre-asignación estatal (10 por 100 del impuesto a la renta y 11 por 100 del impuesto al valor agregado). Para producir pensamiento autónomo, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, las universidades están obligadas a invertir un 6 por 100 del total de la pre-asignación por universidad. A su vez, en la nueva fórmula de distribución de recursos se establece que un 6 por 100 del total de recursos irá a las universidades de categoría A que realizan investigación. Vale la pena señalar a su vez que en el código orgánico de economía social del conocimiento se establecerá la pre-asignación para ciencia, tecnología e innovación. La meta puesta en el Plan Nacional para el Buen Vivir es llegar, por fuera del presupuesto de las universidades, a una inversión entre el 1 y 1,5 por 100 del PIB al finalizar el período de gobierno.

32 El Movimiento Popular Democrático era el principal partido que construía sus bases desde la universidad, a través de la captura de las federaciones de estudiantes y profesores universitarios. Actualmente, de las 26 universidades existen 5 federaciones de estudiantes cuyos presidentes pertenecen al partido mencionado.

independencia académica cae por su propio peso: ¿puede haber autonomía universitaria sino se genera conocimiento nuevo dentro de las instituciones de educación superior o del sistema?

En este sentido, la amplia política de becas para estudiar carreras de grado y posgrado en las mejores universidades del mundo —que se describirá más adelante— busca fortalecer las plantas de académicos/as y científicos/as que estén en condiciones de producir conocimiento ligado a resolver los problemas del país. En este marco, la construcción de una ciudadanía crítica y altamente especializada sería inviable si no se tiene un sistema de cuarto nivel sólido en Ecuador. Es por esto que en la segunda fase de políticas se debe buscar auspiciar el desarrollo de programas de doctorado de excelencia sobre todo a través de redes de universidades nacionales.

Haciendo el símil con el individuo, si se sostiene que «pienso luego existo», y no puede haber existencia sin libertad, entonces no es posible la libertad sin pensamiento crítico; con esta lógica podemos señalar que no puede haber autonomía universitaria si no existe generación de pensamiento novel, pertinente y sistemático dentro de cada institución de educación superior. Este es quizá uno de los principales retos que tiene la universidad ecuatoriana: no solo transmitir, sino generar conocimiento autónomo y responsable con los intereses del país y la región latinoamericana.

4. Revalorización del trabajo como docente e investigador del sistema de educación superior

En paralelo a la estrategia de mercantilización de la educación superior y siguiendo los lineamientos que se dan en la economía con las políticas del Consenso de Washington, la educación superior ha experimentado un proceso de flexibilización del trabajo del docente e investigador que ha producido la precarización de las condiciones laborales y con ello de la calidad de vida de las personas que se dedicaban a esta profesión.

Entre las perversidades del sistema encontrábamos que los profesores tenían salarios bajos, eran explotados en términos del tiempo dedicado a dar clases,[33] las universidades no contrataban a sus docentes como titulares y tampoco las instituciones buscaban tener docentes a tiempo completo. El «profesor taxi» que recorría distintas universidades para enseñar a fin de tener un salario digno era algo habitual dentro del campo.

Con este sistema, lo que la universidad principalmente solía exigir era el denominado «dictado» de clase. A su vez, las casas de estudio abandonaron su rol como generadores de conocimiento. Con dicho sistema era imposible construir comunidad académica.

Como parte de la ruptura con la mercantilización del sistema de educación superior, el gobierno propuso un nuevo escalafón del docente e investigador. En promedio, este escalafón propone incrementar en un 35 por 100 los salarios de los profesores titulares del sistema evitando la precarización laboral. Mientras el salario más bajo antes de la reforma era de 450, hoy en día el nivel remunerativo más bajo para un profesor titular auxiliar es de 1700 dólares mensuales.[34] A su vez, el pago máximo es de 6000 dólares.

No obstante, al igual que se reconoce un incremento significativo del salario, también se exige producción académica basada en el mérito; es decir, para subir en el escalafón se piden requisitos principalmente ligados al nivel de formación mínima que deben tener un docente,[35] a la dirección de tesis, trabajos investigativos, experiencia, publicación en revistas indexadas y vinculación con la sociedad. Los concursos para acceder a una titularidad son de merecimiento y oposición, en el cual un 40 por 100 del jurado calificador debe venir de otra universidad para evitar los procesos discrecionales y «endogámicos» que han sucedido en el país.

---

33 No era extraña encontrar profesores que tenían cargas horarias de 20 a 25 horas por semana. Si los profesores dedicaban una sola hora a preparar clase, ya se puede percibir un nivel de explotación solapado. En Ecuador por ley sólo se debe trabajar 40 horas semanales.

34 En Ecuador, tener este nivel de salario personal implica pertenecer al 10 por 100 más rico de su población.

35 En Ecuador, el 40 por 100 de los profesores titulares tienen nivel de licenciatura y apenas el 2 por 100 tiene PhD (doctorado). El reglamento exige que todo profesor deba tener al menos nivel de maestría para ser profesor universitario (auxiliar y agregado) y únicamente los profesores que tengan título de PhD podrían ser profesores principales titulares del máximo nivel. Se estableció como plazo para el cumplimiento de este objetivo el 2017. Empero, vale señalar que el mandato viene desde el 2010.

Para cumplir los niveles de exigencia de titulación, el gobierno realizó una convocatoria de becas exclusivamente para profesores e investigadores de universidades que quieran estudiar sus maestrías y doctorados en las mejores universidades del mundo. El centro de la reforma en esta línea está en producir un cambio radical en el rol que juega el docente e investigador dentro de la sociedad.

Una de las condiciones indispensables para edificar una universidad de calidad que construya comunidad académica es contar con profesores a tiempo completo. En este sentido, el reglamento de escalafón del docente e investigador reconoce también el tiempo de trabajo en la preparación de clases o en actividades extra-aula: investigar, preparar clase, realizar actividades de tutorías con sus alumnos, entre otros.

Asimismo, este reglamento establece la carrera exclusiva del investigador dentro de la universidad (algo que no tenía el sistema). Los investigadores «puros» no tenían cabida dentro de la universidad ecuatoriana. Si bien todo profesor debe investigar, no todo investigador debe enseñar. No obstante, no significa que los investigadores estén desconectados del mundo de la enseñanza. Son en los centros de investigación donde el estudiante puede hacer sus prácticas investigativas así como sus tesis académicas, principalmente las doctorales.

Por otra parte, y algo que no es menor, se establece tres años para que las universidades destinen la mayoría de los recursos a lo académico (pago de docentes e investigadores) frente a lo administrativo. Quizá como consecuencia de un arreglo clientelar, en donde las universidades juegan un papel fundamental en la generación de empleos burocráticos, actualmente en Ecuador, el 64 por 100 del gasto corriente se destina a gasto administrativo. El reglamento establece que dicho porcentaje debe ser como máximo el 35 por 100 y el resto debe estar destinado a temas exclusivamente académicos: salarios, investigación, becas, entre otros.

Finalmente, el reglamento tiene la suficiente flexibilidad como para que se pueda ofrecer movilidad al docente y al investigador inter e intra universidad, tratando de dejar abiertas las puertas para que *de facto* los docentes puedan ser parte de redes académicas de conocimiento.

5 Endogeneidad regional para la integración latinoamericana y la inserción inteligente a nivel mundial

En el debate público ecuatoriano se ha instaurado una disputa sobre la necesidad o no de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la Unión Europea. Lo importante es indicar que firmar un acuerdo como el realizado por Colombia y Perú pondría en dificultad la construcción de un sistema de innovación basado en la generación de conocimiento.[36] Sería condenar al país no solo a perder en el terreno comercial sino a perpetuar su patrón primario de especialización.

Estos acuerdos internacionales[37] someten al país a un sistema de propiedad intelectual que induce a la dependencia del conocimiento de los países del Norte. En el mejor de los casos, pasaríamos de ser una «bananarepublic» a ser el país de las «mermeladas de banana republic» *ad infinitum*.[38]

Tanto la Constitución (2008) como el Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013) proponen una integración latinoamericana y una inserción inteligente en el sistema mundial. Uno de los ejes de la propuesta de tal inserción está en la construcción de redes de aprendizaje, conocimiento, innovación y creación social a escala regional y mundial.

A nivel latinoamericano se trata de consolidar, a través del ALBA y la UNASUR, la construcción de una agenda que permita la libre circulación y movilidad de estudiantes, académicos e investigadores. Quizá el Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación

36 En efecto, los costos relativos de los productos de mayor tecnología serían más altos frente a los productos primarios. Dicha situación desincentivaría la construcción de industrias de mayor tecnología y conocimiento. De acuerdo al análisis realizado por Senplades-FLACSO (2010), la poco ventaja que tiene Ecuador en su balanza comercial frente a la UE iría decayendo hasta llegar incluso a tener déficit comercial debido a los términos de intercambio que produciría el tratado de libre comercio. SENPLADES-FLACSO, «Impacto macroeconómico de la firma de un tratado de libre comercio Ecuador-UE», Quito, SENPLADES, 2010 (mimeo).

37 No solo que la propiedad intelectual es tratada como un bien privado sino que la educación superior trata de ser vista como un servicio transable que puede ser comercializado. Las franquicias de universidades (en estos tratados) tienen el mismo estatus que las franquicias del McDonald's; pero casi siempre con menor calidad que sus matrices.

38 Del mismo estudio realizado por Senplades (nota 35), se desprende que el impacto en la formación bruta de capital (FBK) en el caso de que se firme un tratado de libre comercio con la Unión Europea sería en promedio anual de 3,76 por 100 del PIB.

(COSECCTI), creado en la Presidencia Protémpore de Ecuador en la UNASUR (2009), sea el espacio idóneo para tal discusión. Procesos de acreditación regional que garanticen la mutua confianza entre naciones a fin de que se produzca movilidad de estudiantes, profesores e investigadores, resultan una pieza clave en este rompecabezas. La discusión de una agenda regional de investigación, apegada a las necesidades de nuestros pueblos, es quizá uno de los principales acuerdos que se debería impulsar en el seno de estos organismos.

En este marco, el Sistema de Educación Superior ecuatoriano, antes que una internacionalización a ciegas, debe buscar una endogeneización de la región en el marco de las necesidades de América Latina y de cada país.

No obstante, si bien la búsqueda de la integración latinoamericana puede darse a través de la movilidad de científicos y académicos, es preciso contar con una estrategia clara para conseguir la cooperación y la transferencia tecnológica desde aquellos países que están a la vanguardia de la innovación científica a escala mundial. Dicha cooperación y transferencia deben permitir un emparejamiento cognitivo y tecnológico en las áreas priorizadas y construidas deliberadamente, en un pacto productivo nacional y regional latinoamericano.

En este marco, el gobierno ha implementado una política de becas sin precedentes en la historia de Ecuador. En el período 2007-2012, el gobierno ha invertido 30 veces más y ha dado 20 veces más becas que los últimos 7 gobiernos juntos. Hasta diciembre del 2012 se han otorgado 5.200 becas para que las y los ecuatorianos estudien en las mejores universidades del mundo en áreas estratégicas para el país. La meta en el 2012 fue tener una tasa entre 2 y 2,5 becarios por cada 10 mil habitantes por año.[39] A su vez, cada becario que está en el exterior tiene como misión construir redes de aprendizaje y conocimiento a escala regional y mundial. La elaboración de tesis debe estar vinculada prioritariamente a resolver los grandes problemas que tiene el país o a potenciar aquellas ventajas comparativas del territorio.

A la política de becas se suma el programa Prometeo, que tiene como fin traer a los mejores profesores e investigadores del mundo para consolidar un sistema de educación superior y de innovación

[39] Esta tasa constituye la mayor de América del Sur, incluso superior a Brasil (1,3 por cada 10.000 habitantes).

social de alcance mundial. A la vez, el programa Prometeo busca repatriar aquellos cerebros ecuatorianos que, debido a la crisis y a la falta de oportunidades, salieron expulsados del país. Las y los académicos del programa Prometeo, a más de enseñar en las universidades ecuatorianas, se ligan a proyectos de investigación y dirigen tesis de los becarios que están haciendo su formación de cuarto nivel fuera del país.

La internacionalización de la educación superior, si bien ha sido vendida como algo neutral, responde a una geopolítica mundial: trata de buscar nuevos mercados de servicios en otros territorios del mundo por parte de los países más industrializados. La endogenización regional de la educación superior y de la generación de conocimiento es también una propuesta geopolítica enmarcada en la estrategia de construcción de un mundo multipolar y de integración latinoamericana, que se articula con todo el mundo pero sabiendo cuál es su «Sur».

6. Convergencia hacia «arriba»: eliminando los circuitos diferenciados de calidad

En la primera fase de esta tercera ola de la transformación de la educación superior (2008-2010) se esbozaron los grandes lineamientos en el campo de la calidad. Un primer paso estuvo asociado a la depuración del sistema, cuando después de un riguroso proceso de evaluación[40] 14 universidades fueron suspendidas definitivamente por falta de calidad. Dicha decisión implicó el desarrollo de un complejo plan de contingencia para los casi 40.000 estudiantes que estaban involucrados en las universidades cerradas, a fin de garantizarles la continuidad de sus estudios universitarios. Liderado por el CES, este plan contó con

40 El proceso de evaluación nace con un mandato constitucional (núm. 14). Este obligaba a la institución encargada de la evaluación y acreditación de la educación superior a evaluar el desempeño institucional de las IES con fines a su «depuración» (Minteguiaga, «Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en ecuador. el caso del Mandato 14 en el contexto constituyente», *cit.*). La evaluación dio como resultado una categorización de las universidades que van desde la A hasta la E (5 categorías). Asimismo, siguiendo las recomendaciones de dicho informe, a las universidades de categoría E se les volvió a evaluar luego de 4 años del mandato constitucional y sobre la base de los resultados obtenidos, el CEAACES tomó la decisión que de las 26 universidades que pertenecían a esta categoría, 14 debían ser clausuradas por incumplir los requisitos mínimos de calidad.

la participación de las universidades que bajo diferentes modalidades acogieron y dieron oportunidad al 97 por 100 de los estudiantes de continuar sus estudios universitarios.[41]

La construcción de una ciudadanía crítica dentro de la sociedad únicamente se podrá garantizar si se tiene una universidad de calidad. Se puede aumentar el acceso y la cobertura a la universidad, pero si ésta es de mala calidad el impacto en la democracia y en la sociedad en su conjunto será marginal.

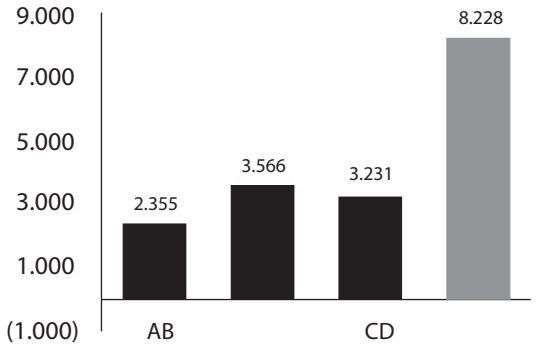
Uno de los principales incentivos para auspiciar la calidad está ligado a la pre-asignación de fondos públicos para el financiamiento de las IES.[42] En el seno del CES se propuso una nueva fórmula de distribución de los recursos para las universidades públicas, que está en función de la cantidad de matriculados, de los niveles de calidad y su mejora, de la excelencia investigativa y de la eficiencia interna de cada institución, tanto en términos de pertinencia como administrativa.[43] Durante casi dos décadas la pre-asignación presupuestaria no estaba en función de la calidad. De hecho, como se puede observar en el gráfico 2, a peor calidad se recibía mayor cantidad de recursos por parte del Estado. Dicha distribución no hizo que se diera una convergencia positiva (de las universidades menos malas a las mejores), sino que incentivó la inmovilidad. Dicha situación se revierte con la nueva fórmula de distribución de los recursos propuesta (gráfico 3). La distribución tiene como objetivo garantizar la suficiencia de recursos de cada universidad para que pueda operar con estándares nacionales y regionales de calidad.

41 El restante 3 por 100 decidieron no aplicar al plan de contingencia por motivos personales.

42 La Constitución del 2008 tiene únicamente 5 pre-asignaciones que están destinadas a educación, salud, gobiernos autónomos descentralizados, ciencia y tecnología y educación superior. Antes del 2008, más del 90 por 100 del presupuesto del Estado tenía una asignación previa, que estaba normada en diferentes leyes del Estado.

43 En temas de pertinencia, se busca que las universidades oferten las carreras que necesita el país en el marco de la atención de garantía de derechos y del proceso de industrialización. La eficiencia administrativa busca que las universidades destinen sus recursos a temas relacionados con lo académico (no a lo burocrático) y que no exista sub-ejecución presupuestaria. En los últimos tres años, las universidades han sub-ejecutado en promedio aproximadamente 200 millones de dólares.

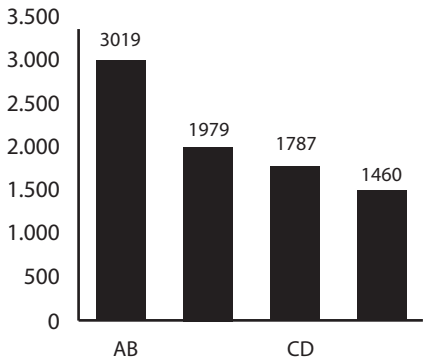
Gráfico 2. Asignación por estudiante según categoría universitaria con la vieja distribución de recursos públicos (USD)



(Categoría A= mejor calidad; Categoría D=peor calidad); R^2 ajustado= 0,34

Fuente: SENESCYT, 2013

Gráfico 3. Asignación por estudiante según categoría universitaria con la nueva fórmula de distribución de recursos públicos



(Categoría A= mejor calidad; Categoría D=peor calidad), R^2 ajustado = 0,9

Fuente: SENESCYT, 2013

En la agenda de acciones queda claro que no se pueden generar circuitos diferenciados de calidad en la oferta de educación superior. «Igual calidad para todos y todas» resulta la consigna programática. En este sentido, el proceso de evaluación y acreditación del sistema de educación superior está en el centro de la agenda futura. En efecto, la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior establecen que toda universidad y carrera que no cumpla con los estándares de calidad y se acredite no será parte del sistema de educación superior.[44]

La propuesta, en términos de re-organización de la oferta, debería ser la de tener dos tipos de universidades:[45] aquellas denominadas «de investigación» (orientadas sobre todo a la generación de conocimiento) y aquellas «con investigación» (orientadas principalmente a la formación profesional y que articulen docencia con investigación).[46] A través del proceso de evaluación y acreditación se debería buscar que se produzca un proceso de «convergencia hacia arriba»; es decir, que con el transcurrir del tiempo desaparezcan las universidades categorías «E, D y C» a medida que las instituciones cumplan y mejoren sus estándares de calidad.[47] Vale señalar que dentro de este marco, y para que no se produzcan circuitos diferenciados de calidad como ha sucedido en otras partes del mundo, se plantea que únicamente aquellas universidades de categoría A (tanto «de» así como «con» investigación) puedan ofertar «educación continua».

La consolidación de una universidad de excelencia requiere tener talento humano de excelencia. Continuando con las acciones de la primera fase de transformaciones, la nueva agenda está asociada a continuar con becas de cuarto nivel en las mejores universidades del mundo para todo/a profesor/a titular que desee especializarse a nivel

44 El plazo de acreditación es el 12 de octubre del 2013.

45 En estricto rigor, la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010 se establecen 3 tipos de universidades: «de investigación», «con investigación» y de educación continua. Esta última tipología, justamente para no producir circuitos diferenciados de calidad, se propone que sólo puedan ofertar las universidades que tengan la categoría más alta de calidad. Volveremos sobre este punto más adelante.

46 Ser universidad «con investigación» no implica que no se genere conocimiento. Estas instituciones pueden también tener carreras especializadas en generación de nuevo conocimiento y sus docentes pueden ser parte de redes de investigación con otras universidades tanto nacionales como internacionales.

47 Vale señalar que con el primer proceso de depuración universitaria realizado durante estos últimos años, ha desaparecido la «categoría E» del sistema universitario. Con el siguiente proceso de acreditación y categorización se sugiere desaparezca la «categoría D».

de maestría, doctorado y post-doctorado. Asimismo, busca fomentar programas de colaboración internacional que permitan articular con aquellos científicos, académicos e investigadores del resto del mundo que deseen ser parte de las redes de conocimiento que requiere el país a través del programa Prometeo. De la misma forma, para todo docente universitario que sea contratado por las universidades públicas que se encuentren entre las 200 mejores del mundo, la SENESCYT financiará la totalidad de su integración a la comunidad académica nacional, al margen de los recursos provenientes de la pre-asignación presupuestaria del Fondo Universitario. Por otra parte, la SENESCYT como política pública para el sector ha incentivado la acreditación internacional. Por ejemplo, toda carrera que sea acreditada en *Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET)* recibe del 3 al 5 por 100 adicional del total de presupuesto percibido institucionalmente.

En el corto plazo, el sistema de postgrado debe ser fortalecido, principalmente auspiciando el incremento de la oferta de doctorados de alta calidad en el país. Procurar tener estudiantes a tiempo completo, sobre todo en este nivel de formación, deberá ser una prioridad de política pública para lo cual se ha abierto una línea de becas y ayudas económicas para garantizar tales resultados. La cantidad de profesores con título de PhD a tiempo completo en los programas doctorales nacionales también deberá incrementar el piso mínimo actual de tres obligatorios a al menos quince.

7. Construcción de un episteme emancipador de la sociedad

Todo proyecto de transformación de los sistemas educativos en general está ligado a formas de poder, de acumulación y de re-distribución específicas. En otras palabras, las mudanzas de los sistemas educativos acompañan la construcción de un tipo de sociedad particular. De hecho, la universidad elite buscó construir un tipo de sociedad: la del privilegio.

En efecto, la propuesta neoliberal de mercantilizar la sociedad y perpetuar un modelo de acumulación concentrador estuvo acompañada de una universidad mercantilizada que reproducía las clases sociales y era dócil a la burguesía primario exportadora y secundario importadora. Dicha institución universitaria ayudaba a la construcción de una

democracia —en el mejor de los casos— dócilmente representativa. No es casualidad que haya sido una universidad que no generó nuevo conocimiento dado que, como dice Martha Nussbaum, «la libertad de pensamiento en el estudiante resulta peligrosa si lo que se pretende es obtener un grupo de trabajadores obedientes con capacitación técnica que lleven a la práctica los planes de las elites».[48]

Como se mencionó anteriormente, la transformación de la educación superior no tiene sentido sino se busca concretar el orden social pactado por los ecuatorianos en la Constitución de 2008. No sería apresurado si señalásemos que el corazón para producir un acompañamiento de la universidad en la edificación de esa sociedad del Buen Vivir radica en el cambio radical del régimen académico. Se puede tener una universidad hiper-democratizada y de excelente calidad pero si no existe un cambio de la episteme universitaria (y, de su ética) en el marco de una autonomía responsable será imposible acompañar la construcción de ese nuevo orden social. Dicho de otra forma, si la universidad alcanza los estándares de cobertura en matrícula de los países industrializados (más del 60 por 100) y de calidad pero sin un cambio en el régimen académico, el país tendrá muy pocas probabilidades de construir una *democracia humana sustentable social y ambientalmente*. La episteme, ética y pedagogía del aprendizaje tiene repercusión directa en el comportamiento del ciudadano.

Más allá de un debate instrumental sobre el esquema de «créditos», de carreras y titulaciones para auspiciar la armonización y la movilidad entre naciones, el cambio en el régimen académico apunta a transformar radicalmente la forma de transmitir y generar el conocimiento. En este sentido, si la sociedad ecuatoriana se ha planteado la transformación del patrón de especialización; la construcción de una democracia radicalmente participativa y deliberativa, plurinacional e intercultural; la edificación de una ética bio-céntrica,[49] que parta de la sostenibilidad

48 M. Nussbaum, *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, Buenos Aires, Katz, 2010, p. 43.

49 Como instrumento de la construcción de una ética bio-céntrica, el sistema de educación superior contará con la Universidad Regional Amazónica (IKIAM). Una de las estrategias fundamentales de acumulación planteada en el *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)* constituye en dar valor agregado a la información que contiene la bio-diversidad del (quizá) más importante laboratorio natural que tiene el mundo: la Amazonía. El conocimiento y la investigación de la biodiversidad permitirá dimensionar de una mejor manera el valor de la vida que tiene nuestra Amazonía y con ello coadyuvar a la construcción de una sociedad bio-céntrica.

de la vida humana y de los otros seres vivos inter-generacionalmente; entonces, debemos preguntarnos qué cambio debe darse en el régimen académico para auspiciar tales transformaciones. Más allá de los propios cambios que deben producirse dentro de la universidad, el régimen académico es el paraguas para las transformaciones más profundas de la educación superior.

Quizá con el riesgo de ser visto como audaz o imprudente, me atrevería a señalar cuatro lineamientos que deben ser debatidos en la construcción del nuevo régimen académico si se quiere producir un cambio que intente producir un nuevo orden social.

En primer lugar, el nuevo régimen académico debe partir de la premisa que lo único cierto es la incertidumbre. Tanto en el proceso de transmisión como generación de conocimiento, el académico debe tener claro que la verdad está en disputa (además de haber valores en juego) y se conjuga en plural. Las comunidades científica no hablan con una sola voz y la propia ciencia y tecnología son generadoras de incertidumbre. En este sentido, se debe construir un episteme crítico al propio proceso científico de generación de conocimiento.

En segundo lugar, el nuevo régimen académico debe basarse en recuperar la centralidad de las humanidades, el arte, la crítica y la conciencia de vida; es decir, lo que debe buscar es construir un sistema de generación de conocimiento científico con perspectivas humanísticas, que construya una ética y un episteme bio-céntrico. A su vez, si bien el fordismo no necesitaba del ingenio del trabajador sino su eficiencia como máquina, el paradigma del buen vivir tiene como una de sus bases la realización de la vida a través de la creación y la emancipación del pensamiento.[50] En este sentido, la escisión deliberada entre ciencias fundamentales y arte debe volver a ser fusionada: el papel del juego y de lo lúdico resulta fundamental para la propia realización del ciudadano.[51] Si bien la búsqueda de la creatividad es un fin en sí mismo para la realización personal, vale la pena añadir que hoy en día constituye la mayor fuente de valor

[50] Desde este punto de vista, la reforma del régimen académico estará acompañada de la creación de la nueva Universidad de las Artes (UniArte) que trata de ser un detonante de la creatividad media de la ciudadanía ecuatoriana y con ello del sistema de educación superior.

[51] Toda carrera debe tener una base humanística. Empero, también, toda carrera humanística debe comprender la episteme de las ciencias fundamentales.

agregado de la nueva economía mundial. Un proyecto político que haga viable la construcción de la sociedad del buen vivir debe tener claro que la democracia humana sostenible social y ambientalmente debe convivir con una nueva forma de acumulación que garantice la materialidad de la sostenibilidad de la propia sociedad.[52]

En tercer lugar, el nuevo régimen académico debe basar su pedagogía en la investigación[53] a través de la participación activa de los alumnos en un proceso socrático-mayéutico de indagación sobre la búsqueda de la verdad. El modelo jerárquico de enseñanza profesor-alumno debe ser modificado por un sistema de aprendizaje en el que el estudiante esté en el centro —porque el propio académico es estudiante en constante aprendizaje. La relación 1:1 (hora presencial: hora de trabajo autónomo) que existe en el régimen académico actual da cuenta de la existencia de un sistema de educación superior centrado en el profesor y con un rol pasivo del estudiante.[54] En este sentido, la construcción de un estudiante que a través de la pedagogía de la investigación[55] «aprenda a aprender» implica pasar de tener una universidad que vea al profesional como último eslabón del proceso formativo a una institucionalidad que asuma que el tercer nivel es el primer título terminal de un proceso de formación a la largo de la vida. Dado que el conocimiento se duplica cada 5 años, sino se construye un sistema que permita a los

52 El capitalismo ha convivido con una democracia representativa pero no necesariamente con una *democracia humana sostenible*.

53 La construcción de una formación basada en la investigación, a su vez, estará acompañada de «Yachay», la ciudad universitaria del conocimiento. Esta universidad de innovación es la primera ciudad planificada del conocimiento de América Latina. Constituye la primera Zona Económica de desarrollo especial tecnológica y del conocimiento del Ecuador. A más de tener todos los servicios que implica una ciudad, en casi 4.500 hectáreas se planificará la construcción de la universidad, de los centros de investigación y desarrollo de las empresas nacionales e internacionales y de los institutos de investigación públicos del Ecuador. Pretende constituirse en un polo científico de nivel mundial en la región de América Latina.

54 En este sentido se debe asignar un mayor peso al trabajo del estudiante, lo cual implica reconocer el tiempo que extra-aula el académico debe dedicar para acompañar en el proceso de «aprender a aprender» del estudiante.

55 Parte de la recuperación de lo público tiene que ver con eliminar cualquier tipo de robo intelectual (plagio). En términos estructurales, esta práctica se podrá ser desterrada en la medida en que el estudiante conozca y practique el propio proceso de investigación y la ética que la sustenta. Para aquello se necesita de docentes que estén familiarizadas con la práctica investigativa. A mayor cantidad de docentes con nivel de PhD o doctorado, menor es la probabilidad de robo intelectual. En su defecto, un profesor con nivel de licenciatura difícilmente podrá enseñar a investigar a un alumno de tercer nivel.

estudiantes autoformarse a lo largo de la vida, la sociedad en términos de conocimiento quedará rezagada y obsoleta en poco tiempo del resto del mundo.

En cuarto lugar, si el objetivo es construir un intelecto colectivo en la sociedad (democracia cognitiva), el proceso epistemológico y pedagógico de la universidad debe tener un carácter trans y multidisciplinario, sin perder, claro está, la especificidad y rigurosidad de la disciplina formativa.[56] Vale señalar que la transdisciplinariedad no solo tiene como objetivo romper con la arrogancia de la supremacía de las ciencias «puras» sobre otros saberes sino auspiciar un diálogo que coadyuve a la construcción de una sociedad plurinacional e intercultural.

En este marco, la multidisciplinariedad conlleva también la flexibilidad para que se pueda dar movilidad estudiantil entre carreras y entre universidades. Dicha situación ayuda a romper con circuitos cerrados que muchas veces han sido construidos dentro de cada universidad. La transdisciplinariedad busca a su vez recuperar la movilidad del estudiante para capturar el saber y el conocimiento que existe en la sociedad. La movilidad que debe auspiciar el régimen académico para los estudiantes se conduce con una práctica que deja abierto el reglamento del escalafón del docente e investigador, en donde la interacción entre universidades, entre disciplinas de una misma universidad y con la sociedad es fundamental para edificar una democracia cognitiva que auspicie la construcción de la sociedad del conocimiento. La práctica más eficiente para construir «redes neuronales» en un territorio es que en los procesos de aprendizaje y generación de conocimiento se practique la movilidad estudiantil, de profesores e investigadores tanto dentro del sistema de educación superior como del de innovación pero, siempre y cuando, se articule con el resto de actores de una sociedad. Esto implica tener una pedagogía de los ojos abiertos (sentidos) en donde la sociedad y el medio ambiente sean vistas como aula, la ciudadanía como compañera de clase y los derechos, las necesidades y las potencialidades de la humanidad y de la naturaleza como objeto de investigación. Quizá este nuevo episteme y pedagogía pueda permitir dar un salto cualitativo de lo que Boaventura de Sousa Santos llama pasar de una universidad a una *pluriversidad* o a lo que, Edgar Morin, denomina *multiversidad*. En todo caso es buscar construir una ciencia post-normal que permita que los diferentes actores de la sociedad puedan interactuar

56 La especialidad formativa debe quedar principalmente para cuarto nivel.

y participar con los actores universitarios en la solución de problemas que les afectan directa o indirectamente como parte del propio proceso de aprendizaje y de la construcción de una democracia (plurinacional e intercultural) radicalmente humana y sostenible.[57]

A manera de conclusión: hacia una transformación del sistema universitario para constitucionalizar la sociedad ecuatoriana

Tenemos que tomar en cuenta un hecho ya histórico: en Ecuador se ha firmado un nuevo pacto de convivencia social con características que contrastan con la situación que veníamos viviendo. Este nuevo pacto social busca transitar de la sociedad del privilegio a una sociedad democrática de todos y todas; es decir, a la construcción de un proyecto de sociedad y de Estado para todos y todas, no particularista. Esto implica edificar un patrón de acumulación democratizado y democratizante, y sostenible ambientalmente.

En este marco, si existe un nuevo proyecto social, los ciudadanos debemos preguntarnos, ¿qué sistema cognitivo necesitamos para esa nueva sociedad ecuatoriana que deseamos construir? En efecto, si bien la construcción de un sistema de innovación y las transformaciones en el campo de la educación (superior) pueden ser un objetivo loable en sí mismo, no pueden constituirse en el fin último. Desde ahora se ha vuelto urgente pensar en las transformaciones necesarias en el sistema cognitivo para construir el tipo de sociedad que deseamos. Esto implica construir un sistema de educación superior que constitucionalice el proyecto de sociedad firmado por los ecuatorianos y ecuatorianas.

Esta transformación pasa por la esfera de la política, es decir por la disputa del poder. Sin lugar a dudas, se necesita un proyecto político que esté listo a disputar ese poder para transformar la sociedad, en

[57] La construcción de un nuevo régimen académico deberá estar acompañada de innovación pedagógica en todos sus niveles. En este sentido, el proceso de transformación pedagógico de la educación media y superior estará catapultado por la creación de una nueva universidad de educación (UNAE) que, a más de formar los futuros maestros, tendrá como misión la investigación pedagógica que permita experimentar nuevas formas de aprendizaje acordes con la nueva propuesta de sociedad en el Ecuador.

donde resulta estratégico disputar el gobierno del Estado. No obstante, cualquier esfuerzo si es únicamente estatal será claramente insuficiente. Se necesita de una fuerza social organizada que empuje la disputa del sentido de la transformación. En la crisis de movimientos sociales que vive el país y que antecede a este gobierno, podríamos tener la esperanza del surgimiento de un nuevo movimiento social universitario que se constituya en aquel actor social consciente de la necesidad del cambio. Únicamente si opera una voluntad transformadora que vaya más allá de la defensa y/o promoción de los intereses particulares ligados a aquellos que se movilizan —algo que ha dejado de suceder en general con los movimientos sociales en el país— y en la medida en que se busque articular la acción colectiva con otros movimientos sociales, que empuje la construcción de ese pacto social, se podrá estar generando un genuino nuevo orden social en Ecuador.

Tal vez dentro de este marco podamos entender que ecuatorianizar un sistema cognitivo implica construir un patrón de especialización sin desposesión ecológica, radicalmente democrático e instituciones (redes) de inteligencia social que canalicen la emancipación de ciudadana desde sus derechos, necesidades y potencialidades, y que hagan viable el proyecto inconcluso, plurinacional e intercultural llamado Ecuador, en el marco de la integración latinoamericana.

7. El empobrecimiento de la medida, el análisis y las políticas de la pobreza

Jomo Kwame Sundaram y Anis Chowdhurry

La contrarrevolución exitosa contra la teoría económica del desarrollo[1] que comenzó en la década de 1970 y culminó en la de 1980 con la supremacía del Consenso de Washington[2] transformó de forma considerable el discurso sobre el desarrollo económico. Más tarde la contrarrevolución se apropió de la causa de la reducción de la pobreza y la invocó para justificar sus propias reformas liberalizadoras que implicaban la estabilización macroeconómica,[3] así como reformas microeconómicas de liberalización del mercado asociadas al ajuste estructural.

Dentro de este marco, la reducción de la pobreza pasó a ser un resultado del crecimiento económico sin mayor atención a sus causas estructurales, tales como la desigualdad de oportunidades y activos (o de condiciones iniciales), así como de las consecuencias distributivas del crecimiento. En la medida en que se esperaba que la liberalización económica y las reformas estabilizadoras desataran un crecimiento rápido,

1 John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

2 Véanse, por ejemplo, Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard C. Webb (eds.), *The World Bank: Its First Half Century,* Washington DC, The Brookings Institution, 1997; y John Williamson, «What Washington Means by Policy Reforms», John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics, (1990).

3 Para una perspectiva alternativa, véase Joseph E. Stiglitz, Jose A. Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo Ffrench-Davis, Deepak Nayyar, *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development,* Nueva York, Oxford University Press, 2006.

la política social se vio reducida al tipo de soluciones que proponen una red de seguridad social meramente paliativa. Esta se ocupa de quienes se precipitan por las grietas de unos niveles de bienestar que por regla general van en aumento, así como de las víctimas de reveses temporales, tales como las recesiones cíclicas y las pérdidas de empleo debidas a acontecimientos catastróficos. En nombre de la reducción de la pobreza, la ayuda se ha dirigido cada vez más a compensar la reducción del gasto social y de las prestaciones.

Sin embargo, y como es ahora de todos sabido, las principales consecuencias de las reformas han sido tasas de crecimiento más bajas así como una mayor desigualdad.[4] La imposición de las rígidas recetas políticas del Consenso de Washington, a menudo convertidas en condiciones de los paquetes de ayuda, ha restringido considerablemente el campo de las opciones políticas, socavando las estrategias nacionales de desarrollo equitativas y sostenibles de muchos países en vías de desarrollo, especialmente ante las «conmociones externas», con graves consecuencias para la pobreza y la miseria.

En un esfuerzo para conseguir una reforma eficaz del Estado y de la gobernanza, los países en vías de desarrollo se han visto alentados a privatizar y reducir las dimensiones de sus sectores públicos. Esa agenda de reforma del sector público ha reducido considerablemente la capacidad y las aptitudes del Estado, negando de hecho el importante papel que los Estados jugaron históricamente en las economías en vías de desarrollo. E «incluso allí donde los gobiernos han hecho un buen trabajo en el pasado», se argumentó que «no serían capaces de adaptarse a las exigencias de una economía mundial en proceso de globalización».[5] De esta suerte, la capacidad del Estado se vio gravemente socavada en decenas de países, obligados a liberalizar y globalizar en condiciones desiguales y extenuantes. De resultas de ello, estos países se vieron atrapados en círculos viciosos de pobreza y subdesarrollo, que trajeron consigo violencia social, delincuencia, corrupción e inestabilidad, todos ellos fenómenos que socavan la capacidad estatal de apoyar el desarrollo.

---

4 United Nations, *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005; Jomo K. Sundaram y Jacques Baudot (eds.), *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization, Poverty and Inequality*, Londres, Zed Books, 2007.

5 World Bank, *The State in a Changing World: World Development Report*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, p. 1.

Tales consejos respecto a las políticas aplicables así como la condicionalidad de la concesión de paquetes de ayuda y asistencia financiera a la aplicación de tales políticas han sido puestos en tela de juicio por la Comisión de Crecimiento,[6] que señala que «no existe una fórmula general. Cada país tiene características y experiencias históricas específicas que deben reflejarse en su estrategia de crecimiento» (p. 2). Vale la pena resaltar otra afirmación clave de la Comisión de Crecimiento:

> En las últimas décadas, se aconsejó a los gobiernos que «estabilizaran, privatizaran y liberalizaran». No se puede dejar de señalar lo que subyace a ese mandato: los gobiernos no deberían intentar hacer demasiado, sustituyendo a los mercados o aislando la economía del resto del mundo. Pero creemos que esa receta define el papel del gobierno de manera muy estrecha. El hecho de que a veces los gobiernos sean torpes y otras veces erráticos no significa que deban ser eliminados del guión. Por el contrario, a medida que la economía crece y se desarrolla, los gobiernos activos y pragmáticos tienen que jugar papeles decisivos (p. 6).

Los diversos resultados de la década de 1990 llevaron a los autores del Banco Mundial a hacer hincapié en la necesidad de políticas económicas y de una consultoría política específica para cada país, atenta a las instituciones.[7] La crisis financiera y global de 2008-2009 —la peor desde la Gran Depresión de la década de 1930— ha obligado a pensar de nuevo las políticas macroeconómicas incluso en el seno de las instituciones financieras internacionales que antes habían fomentado el Consenso de Washington.[8] Existe ahora un reconocimiento mucho mayor de la necesidad de implementar políticas macroeconómicas y de gestionar la cuenta de capital en clave anticíclica.

6 Growth Comission, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial, Washington DC, 2008.

7 Gobind T. Nankani (ed.), *Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform*, Banco Mundial, Washington DC, 2005.

8 Véase Olivier Blanchard, Giovanni Dell'Ariccia y Paolo Mauro, «Rethinking Macroeconomic Policy», IMF Staff Position Note, 12 de febrero de 2010, SPN/10/03. Sin embargo, tras un examen crítico de los acuerdos del FMI firmados con cuarenta y un países afectados por la crisis, que incluyen Acuerdos de Disponibilidad de Crédito (*Stand-By Arrangements*), Créditos para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (*Poverty Reduction and Growth Facilities*) y Créditos por Conmociones Exógenas (*Exogenous Shocks Facilities*), un estudio llegaba a la conclusión de que treinta y uno de ellos contenían políticas macroeconómicas procíclicas. Véase Mark Weisbrot, Rebecca Ray, Jake Johnston, José Antonio

Por ejemplo, el Banco Mundial observa: «Las restricciones de capital podrían ser inevitables como último recurso para impedir o mitigar los efectos de la crisis […] Los controles de capitales podrían tener que ser impuestos como último recurso para contribuir a mitigar una crisis financiera y estabilizar el comportamiento macroeconómico».[9] También se ha defendido una posición similar en un dictamen experto *(staff position note)* del Fondo Monetario Internacional.[10]

El desafío de la pobreza

Desde cualquier punto de vista, incluida la Conferencia de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo de 1994, la Cumbre Social de Copenhague de 1995 y la Declaración del Milenio de 2000, se entiende que globalmente ha habido un progreso moderado pero insuficiente hacia la reducción de la pobreza y la miseria en las últimas tres décadas. Si dejamos de lado la espectacular reducción de la pobreza en China y en otras partes de Asia oriental en ese periodo, el resultado para el resto del mundo es aún más sombrío. Déficits muy diversos en la condición humana siguen siendo endémicos y ubicuos en los países más pobres, pero también en muchos países ricos respecto a determinados grupos vulnerables.

Lo que resulta particularmente inquietante es que esos decepcionantes resultados en muchas dimensiones cruciales han persistido a pesar de que ha habido varias rachas de crecimiento en el plano global, e incluso un crecimiento sostenido en algunos grandes países en vías de desarrollo. Este vergonzoso fracaso ha continuado a pesar de las declaraciones piadosas y de compromiso por parte de la comunidad global con los dignos objetivos de la Declaración del Milenio. Todo parece indicar que la situación será aún más decepcionante a causa de la actual crisis financiera y económica. Mientras que el ritmo

---

Cordero y Juan Antonio Montecino, «IMF-Supported Macroeconomic Policies and the World Recession: A Look at Forty-one Borrowing Countries», Center for Economic Policy Research, Washington DC, octubre de 2009.

9 Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*, 2009, pp. 47-48.

10 Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi y Dennis B. S. Reinhardt, «Capital Inflows: The Role of Controls», *IMF Staff Position Note*, 19 de febrero de 2010, SPN/10/04.

de la recuperación económica, así como su sostenibilidad, continúa siendo objeto de un intenso debate, lo cierto es que la recuperación del empleo y el fomento de condiciones dignas de trabajo irán considerablemente a la zaga, con graves consecuencias adversas para las rentas reales y las condiciones de vida.

¿Por qué y cómo se ha producido este atolladero? De la discusión y el análisis generados al calor de la elaboración del *Report on the World Social Situation 2009: The Poverty Challenge*[11] surgen varios mensajes clave perfectamente claros:

- Las perspectivas establecidas y dominantes sobre la pobreza y la miseria presentan limitaciones fundamentales, que contribuyen a una considerable distorsión y malinterpretación, que a su vez conducen a elaborar recetas políticas pobres e ineficaces.

- Sin un crecimiento sostenido del producto per cápita y una importante creación de empleo, las políticas que tratan de ayudar a los pobres no tendrán éxito. El proceso de crecimiento necesita asimismo ser más estable, manteniendo una posición macroeconómica coherentemente anticíclica y permitiendo una mayor seguridad económica, incluida una mejor capacidad para abordar las conmociones exógenas. Para el proceso de desarrollo también son cruciales las medidas de reducción de la desigualdad y de fomento del cambio estructural.

- Las políticas privilegiadas por el pensamiento establecido y dominante dentro de las instituciones financieras internacionales y entre los donantes, desde la década de 1980, no han conseguido por regla general abordar estos asuntos. Antes bien, las principales consecuencias de sus recetas políticas han sido tasas de crecimiento más lentas (a pesar del último lustro entre 2003 y 2007-2008), así como una mayor desigualdad en la mayoría de los países (las medidas de la desigualdad global entre países son más ambiguas a causa del crecimiento espectacular de China durante este periodo).

11 United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), *The Report on the World Social Situation 2009. The Poverty Challenge,* United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), 2009.

- Las prescripciones políticas, impuestas a menudo gracias a la condicionalidad de la ayuda, han restringido considerablemente el campo de las políticas de los países en vías de desarrollo. La incapacidad de azuzar la espuela del crecimiento y la pérdida de ingresos debida a la aplicación de diferentes programas de liberalización ha reducido también el espacio fiscal y presupuestario de los países en vías de desarrollo. Esa restricción del espacio de las medidas políticas y fiscales ha causado un daño considerable a los países en vías de desarrollo, sobre todo frente a conmociones externas o desastres naturales, con graves consecuencias para la pobreza y la miseria.

- En términos generales, las economías que han obtenido buenos resultados tanto de crecimiento como de reducción de la pobreza en las últimas tres décadas han adoptado políticas de desarrollo pragmáticas y heterodoxas. Aun invocando el mantra del mercado, por regla general este se ha gestionado con el fin de alentar la inversión privada, sobre todo en actividades económicas deseadas, por ejemplo, las que creaban muchas oportunidades de empleo, directa o indirectamente, así como las que ofrecían rendimientos crecientes a escala.

- Aunque el crecimiento es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, la creación de oportunidades de empleo digno también es importante. Asimismo, la extensión de la protección y de las prestaciones sociales debería ser parte integrante de las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza. Pero tales políticas redistributivas no pueden ser sostenibles si no se asegura el crecimiento y por ende el aumento de las rentas medias, así como la base fiscal para el gasto social.

- Habida cuenta de la incapacidad de las reformas económicas liberalizadoras en el plano microeconómico y de los programas de estabilización macroeconómica para espolear el crecimiento rápido y sostenido, las políticas sociales se han determinado cada vez más con arreglo a una selección de objetivos, con la evidente intención de lograr una mayor eficacia de costes. Sin embargo, las políticas sociales universales han demostrado por regla general ser mucho más eficaces, así como políticamente sostenibles. Las políticas sociales dirigidas a los pobres, o a «los más pobres de los pobres» han

resultado a menudo ser caras y políticamente insostenibles, perdiendo de vista, al mismo tiempo, a buena parte de los pobres merecedores de ayuda.

- Es improbable que los programas especiales, tales como las microfinanzas, la formalización de títulos de propiedad de la tierra o las reformas de la gobernanza produzcan resultados relevantes cuando el proceso de crecimiento se tambalea o se vuelve socialmente injusto.

«Pobre pobreza»

El trabajo de investigación realizado para la elaboración del mencionado *Report on the World Social Situation 2009: The Poverty Challenge* dió lugar al libro *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*.[12] El libro ofrece una crítica multidimensional de los planteamientos y perspectivas habitualmente utilizados para analizar y planificar las políticas contra la pobreza. Los capítulos consideran diferentes dimensiones de la misma de modos muy distintos, pero en su conjunto suponen importantes desafíos para las maneras de pensar y abordar la pobreza en los últimos tiempos. Aunque no constituyen un conjunto coherente, deberían suscitar preguntas importantes acerca de los análisis, las políticas y las prácticas de reducción de la pobreza en las últimas décadas. En conjunto, el volumen muestra cómo la medida, el análisis y las políticas sobre la pobreza se han visto comprometidas y socavadas por diferentes tentaciones.

---

12 Jomo Kwame Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty. The Impoverishment of Measurement and Analysis*, Londres, Bloomsbury Academic, 2011. El libro fue lanzado por United Nations Academic Impact (UNAI) en cooperación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la ONU dentro de la Serie de Naciones Unidas sobre el Desarrollo. Esta serie recoge, como se indica en su página web, trabajos realizados por los investigadores del DAES y en particular de los empleados en la División de Políticas y Análisis del Desarrollo en el curso de la elaboración de su publicación principal, el *World Economic and Social Survey*. El libro ha sido coordinado y editado por Jomo Kwame Sundaram, en ese momento Asistente del Secretario General del DAES, y Anis Chowdhury, Jefe de Asuntos Económicos del DAES. [N. del E.]

Erik Reinert traza un importante paralelismo entre la inadecuación de buena parte del pensamiento contemporáneo acerca de la pobreza y su mejora y la baja calidad de la interpretación reciente sobre la estabilidad macrofinanciera, que tanto ha contribuido a la crisis financiera y económica actual.[13] Critica las «terribles simplificaciones» que han constituido las raíces comunes de la pésima interpretación y de los débiles análisis de las crisis financieras y la persistente pobreza de la teoría económica. Mecanismos similares en el pensamiento económico han contribuido a esos fracasos paralelos. Centra su atención en lo que Hyman Minsky llamó «estabilidad desestabilizadora», haciendo referencia a los largos periodos de estabilidad que conducen a una vulnerabilidad creciente y finalmente a la crisis financiera. Tales periodos largos de progreso económico en los países centrales han llevado a teorías económicas cada vez más abstractas e irrelevantes. Reinert sostiene que un fracaso similar en la teorización económica en la primera mitad del siglo XIX permitió alcanzar puntos de inflexión —a los que hace referencia como el «momento 1848»— que condujeron hacia teorías económicas más pertinentes. Asimismo, identifica variables clave que han de ser reintroducidas en la teoría económica para los países pobres al objeto de desarrollar el tipo de estructuras productivas que hacen posible el desarrollo económico sostenido a fin de eliminar la pobreza.

Lance Taylor entra en detalle acerca de las relaciones entre crecimiento económico, política del desarrollo y creación de empleo, factores acerca de los cuales existe un consenso general en que son la única base sostenible para la reducción masiva de la pobreza.[14] Sostiene que sin el crecimiento sostenido del producto per cápita y una considerable creación de empleo, las políticas que tratan de ayudar directamente a los pobres no tendrán éxito y propone en cambio políticas de fomento del crecimiento. El proceso de crecimiento será más estable y sostenible, asegurando una posición macroeconómica anticíclica coherente, sobre todo en el tratamiento de las conmociones exógenas que provienen del exterior. Taylor indica también cómo pueden gestionarse los precios macroeconómicos, tales como los tipos de interés y de cambio,

13 Erik Reinert, «The Terrible Simplifiers: Common Origins of Financial Crises and Persistent Poverty in Economic Theory and the New "1848 Moment"», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

14 Lance Taylor, «Growth, Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

al objeto de fomentar actividades económicas deseables, sobre todo las que implican rendimientos crecientes de escala. Asimismo, medidas que fomenten el desarrollo financiero adecuado y proactivo respecto al desarrollo son cruciales con el fin de garantizar este. En particular, para los países más pobres, un uso más productivo de la ayuda exterior puede ser crucial, habida cuenta de las graves limitaciones de los recursos. La preocupación primordial de las políticas debería ser la garantía de que las economías nacionales disponen de un margen político suficiente para conseguir un crecimiento sostenido y un cambio estructural.

Mushtaq Khan examina las interrelaciones entre gobernanza, crecimiento económico y reducción de la pobreza.[15] Reconoce que la reducción de la pobreza depende del crecimiento económico, de la distribución de la renta, así como de los cambios en la distribución, y por ello sugiere que la gobernanza puede tener un impacto tanto en el crecimiento como en la distribución económica. El paradigma de la gobernanza hegemónica o dominante de «mejora del mercado» pretende mejorar la eficiencia del mercado mediante reformas de «buena gobernanza», aparentemente dirigidas a desencadenar o sostener un crecimiento económico más rápido. Dado que las restricciones estructurales y fiscales impiden mejoras importantes de las capacidades de gobernanza, es probable que los fracasos del mercado sigan siendo considerables, pero es improbable que se vean sensiblemente reducidos por las reformas de la gobernanza. Al igual que la estabilización de los derechos de propiedad, el buen imperio de la ley y la reducción considerable de la corrupción, el logro de los objetivos de la buena gobernanza exige capacidades presupuestarias que no están al alcance de la mayoría de los países en vías de desarrollo. Más recientemente, buenas reformas de la gobernanza aparentemente «propobres» han pretendido mejorar la escala y la eficiencia de la prestación de servicios a estos. Asimismo, Khan pone en tela de juicio el enfoque de la buena gobernanza para aumentar determinado nivel de crecimiento económico. Sostiene que ni la teoría ni los resultados disponibles respaldan sólidamente la pretensión de reducir considerablemente la pobreza mediante la promoción de la agenda de la buena gobernanza. Por el contrario, sugiere que es más probable que los enfoques alternativos de la gobernanza para el tratamiento de la pobreza aceleren su

15 Mushtaq Khan, «Governance, Growth and Poverty Reduction», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.). *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

reducción. De esta suerte, los países en vías de desarrollo tienen que centrarse en las capacidades de gobernanza alternativa que les permiten abordar mejor los fracasos del mercado.

Sanjay Reddy expone las deficiencias metodológicas de la medición de la pobreza reseñando las últimas estimaciones acerca de la pobreza global llevadas a cabo por el Banco Mundial.[16] Muestra que su revisión en 2008 por parte de esta institución, basadas en un nuevo umbral de la pobreza de 1,25 dólares estadounidenses (conforme a la paridad de poder adquisitivo o PPA de 2005), no ha hecho sino enfatizar su escasa fiabilidad e irrelevancia. Analiza críticamente diferentes aspectos del enfoque del Banco y hace algunas recomendaciones para mejorar la medida de la pobreza. Reddy sostiene que el umbral de pobreza manejado por el Banco no solo es erróneo, sino también de poca utilidad, cuando no resulta problemático para la elaboración de las políticas públicas. Sostiene que distintos aspectos del enfoque del Banco distan mucho de poder ser justificados, ya que debería concederse, por ejemplo, un peso mucho menor a sus estimaciones de la pobreza en la supervisión del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) a fin de reducir esta y el hambre a la mitad tomando como fechas 1990 y 2015. Sostiene que los problemas conceptuales y metodológicos exigen adoptar un método completamente diferente que precisa de la coordinación internacional por parte de las instituciones implicadas más importantes. Sostiene que ya existe una alternativa aceptable, que exigirá, sin embargo, una coordinación institucional global.

Jayati Ghosh reseña las últimas tendencias en la reducción de la pobreza en China e India antes de sugerir algunas implicaciones decisivas para la elaboración de las políticas públicas.[17] La autora sostiene que lo que ha tenido una importancia decisiva para la reducción de la pobreza es la naturaleza del proceso de crecimiento, antes que el crecimiento económico *per se*. La existencia de crecientes desigualdades puede impedir que los beneficios del crecimiento lleguen a los pobres. Ghosh sostiene también que el cambio estructural adecuado

16 Sanjay Reddy, «The Emperor's New Suit: Global Poverty Estimates Reappraised», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

17 Jayati Ghosh, «Poverty reduction in China and India: Policy implications of recent trends», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

que ha de acompañar al crecimiento puede generar suficientes oportunidades para el empleo productivo no agrícola, reduciendo así la pobreza rural. Se ha de garantizar la capacidad presupuestaria a fin de financiar la satisfacción de las necesidades básicas y de los servicios sociales esenciales. Como Reinert y Taylor, hace hincapié en que la mediación gubernamental de los procesos de mercado y de la integración económica global ha sido crucial en la determinación de los resultados económicos y sociales.

Aneel Karnani sostiene que el movimiento que ha fomentado reformas neoliberales para reducir la pobreza ha encontrado en los últimos años una sólida expresión en el denominado enfoque de la «base de la pirámide».[18] El enfoque de la «base de la pirámide» presupone que todos los pobres son «empresarios resilientes y creativos y consumidores preocupados por el valor». Esta visión romantizada de los pobres les perjudica al menos de dos maneras. En primer lugar, pierde de vista y no comprende adecuadamente los mecanismos legales, reguladores y sociales de protección de los pobres, que son, por regla general, vulnerables a los diversos trucos del marketing e incapaces de sacar partido de las economías de escala del consumo. En segundo lugar, romantiza e insiste en demasía en el microcrédito mientras que apenas insiste en la importancia decisiva de las grandes empresas modernas que pueden proporcionar oportunidades de empleo estables y dignas para los pobres. Aparte de encomendarse a los milagros del mercado, este enfoque apenas hace hincapié ni en el papel crucial ni en la responsabilidad del Estado en la reducción de la pobreza.

Anis Chowdhury reseña críticamente el debate acerca de la eficacia de las microfinanzas como herramienta universal de reducción de la pobreza.[19] Sostiene que, aunque las microfinanzas han hecho posibles algunas estrategias innovadoras empresariales y de gestión, su impacto global en la reducción de la pobreza sigue siendo dudoso. Asimismo, señala algunas críticas, tales como los altos tipos de interés que se suelen aplicar al microcrédito, a pesar de la alta tasa de subvenciones

18 Aneel Karnani, «The Bottom of the Pyramid Strategy for Reducing Poverty: A Failed Promise», en Jomo K. S. y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

19 Anis Chowdhury, «How Effective is Microfinance as a Poverty Reduction Tool?», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

implícitas y de la cuestión afín de los costes sociales de oportunidad de esas subvenciones. Chowdhury reconoce que las microfinanzas juegan un papel importante en la financiación necesaria en casos de emergencia y en la fluidificación del consumo. Los prestatarios también pueden beneficiarse de la oportunidad de un aprendizaje mediante la práctica y del consiguiente desarrollo de una mayor autoestima. Asimismo, mediante la «democratización» del mercado de crédito, el movimiento de las microfinanzas no solo ha restringido el poder de los prestamistas, sino que también ha limitado el comportamiento de las instituciones financieras ante los impagos de créditos por parte de los pobres. Sin embargo, para hacer una mella importante en la pobreza, Chowdhury sostiene que el centro de atención de las políticas públicas debería corresponder a los programas orientados al crecimiento y a la mejora de la equidad, tales como la creación de empleo productivo a partir de una base amplia.

Ruth Meinzen-Dick examina los vínculos entre derechos de propiedad y reducción de la pobreza, incluida la distribución de derechos de propiedad con arreglo al género.[20] Pone de relieve la naturaleza ambigua de los derechos de propiedad, las implicaciones de múltiples pretensiones sobre esta y el modo en que ello complica la reforma de estos derechos. Para ella, las personas pobres no solo carecen de ingresos habituales, sino que también carecen de los activos con los cuales generar ingresos hoy y mañana. Para miles de millones de pobres rurales y urbanos que viven en asentamientos informales, el acceso a la tierra no está reconocido legalmente. Aunque la enmienda legal de esa situación, mediante la legislación, puede proporcionar una tenencia de la tierra más segura para los pobres, reduciendo así la pobreza, la experiencia muestra que ese resultado casi nunca está asegurado. Las políticas que no han tenido en cuenta la complejidad de los derechos de propiedad han fracasado, reduciendo de hecho la seguridad de la tenencia de la tierra por parte de las personas pobres. Meinzen-Dick explora también las implicaciones del fortalecimiento de los derechos de propiedad de los pobres, y en particular cómo la interpretación del pluralismo jurídico puede conducir a políticas e intervenciones más eficaces, encaminadas a incrementar el control sobre sus activos por parte de las personas pobres.

---

20 Ruth Meinzen-Dick, «Property Rights for Poverty Reduction?», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Guy Standing defiende las transferencias universales de dinero en efectivo como una manera de mejorar la seguridad económica, sobre todo cuando la rápida globalización, el cambio climático y otras fuentes de inseguridad económica están amenazando el sustento de las personas.[21] La premisa básica es que la seguridad económica depende de la capacidad de hacer frente a las conmociones, la incertidumbre y los peligros y de recuperarse tras los sucesos adversos. Examina críticamente los datos disponibles sobre los resultados de diferentes transferencias no monetarias, tales como la ayuda alimentaria o los vales frente a diferentes tipos de planes de transferencia de dinero en efectivo puestos en práctica en determinados países en vías de desarrollo. A diferencia de la ayuda alimentaria y los vales, que tienen efectos distorsionadores sobre la producción doméstica y las pautas de consumo, resulta que las transferencias de dinero en efectivo fomentan el trabajo y la dignidad. Asimismo, las transferencias de dinero en efectivo satisfacen diferentes principios de justicia social, y además son más eficaces y eficientes desde el punto de vista de los costes. Standing llega a la conclusión de que las experiencias con transferencias de dinero respaldan la propuesta de transferencia universal e incondicional de dinero en efectivo como un modo de garantizar ingresos básicos para todos.

Referencias bibliográficas

Chowdhury, Anis, «How Effective is Microfinance as a Poverty Reduction Tool?», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Ghosh, Jayati, «Poverty reduction in China and India: Policy implications of recent trends», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

21 Standing, Guy, «How Cash Transfers Promote Work and Economic Security», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Sundaram, Jomo K., y Jacques Baudot (eds.), *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization, Poverty and Inequality*, Londres, Zed Books, 2007.

Kapur, Devesh, John P. Lewis y Richard C. Webb (eds.), *The World Bank: Its First Half Century,* Washington DC, The Brookings Institution, 1997.

Karnani, Aneel, «The Bottom of the Pyramid Strategy for Reducing Poverty: A Failed Promise», en Jomo K. S. y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Khan, Mushtaq, «Governance, Growth and Poverty Reduction», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Meinzen-Dick, Ruth, «Property Rights for Poverty Reduction?», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Reddy, Sanjay, «The Emperor's New Suit: Global Poverty Estimates Reappraised», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Reinert, Erik, «The Terrible Simplifiers: Common Origins of Financial Crises and Persistent Poverty in Economic Theory and the New "1848 Moment"», Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Standing, Guy, «How Cash Transfers Promote Work and Economic Security», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies,* Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Stiglitz, Joseph E., Jose A. Ocampo, Shari Spiegel, Ricardo French-Davis, Deepak Nayyar, *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development,* Nueva York, Oxford University Press, 2006.

Taylor, Lance, «Growth, Development Policy, Job Creation and Poverty Reduction», en Jomo K. Sundaram y Anis Chowdhury (eds.), *Poor Poverty: The Impoverishment of Analysis, Measurement and Policies*, Nueva York, Bloomsbury Academic, Londres, en colaboración con Naciones Unidas, 2011.

Toye, John, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

United Nations, *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005.

Williamson, John, «What Washington Means by Policy Reforms», John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1990.

Tercera Parte. Estado, democracia y política: entre la globalización y la crisis sistémica del capitalismo histórico

8. ¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?

Joan Subirats

En los últimos meses se ha ido extendiendo la idea de que las instituciones políticas de los países europeos tienen crecientes dificultades ya no para controlar, sino simplemente para responder o acomodarse a dinámicas económicas y financieras que las desbordan por completo. La economía parece naturalizada, moviéndose al margen de cualquier capacidad de adecuación a las necesidades humanas. Y los efectos sobre la vida de la gente son tremendos. En España, la expresión más clara la tenemos en los orígenes y consecuencias del *boom* inmobiliario y del frenesí hipotecario de los «años felices» del nuevo siglo. Frente a todo ello, mientras los poderes públicos buscan obstinadamente salidas ortodoxas que satisfagan las exigencias de los mercados financieros, hasta el punto de modificar urgentemente constituciones, mucha gente se empieza a mostrar tremendamente molesta por la docilidad y la servidumbre política. Son cada vez más conscientes de que no encontrarán respuestas a sus problemas en unas instituciones que son incapaces de contrarrestar la hegemonía de los mercados financieros globales. Y por ello exigen cambios en la manera de decidir, de ser representados, de organizar la vida política. Hemos pasado del conflicto social que buscaba respuesta en el sistema democrático, a un conflicto social que entiende que no hay respuesta posible sin transformar y modificar también el propio sistema democrático. Teníamos conflicto social sin respuesta en el ámbito político. Ahora tenemos conflicto social y conflicto político. La política ha ido pasando de ser vista como parte de la solución a convertirse en parte del problema.

Se trata por tanto de entender qué quiere decir esa «sociedad alejada» de las instituciones de la que nos habla Michael Walzer, y de repensar los lazos entre lo social, cada vez más individualizado y personalizado, y la esfera política, entendida como mecanismo delegativo de toma de decisiones en nombre de la comunidad. Detenerse en las relaciones sociedad-poder político es sin duda un elemento clave para poder repensar la política y las políticas. En efecto, en la política, el factor delegación, la transferencia del poder de las personas, de la comunidad, a los políticos, a los representantes y detentadores del poder, ha sido la piedra basal de la construcción de la legitimidad del poder en el Estado liberal. Y la lucha por la democratización del mismo puso también un gran énfasis en ampliar la base del sufragio y en el acceso de representantes de las clases populares a las instituciones representativas. Si queremos repensar la política, deberemos empezar por repensar esa lógica delegativa. Como bien afirma Ulrich Beck: «El ciudadano que quiere resolver los problemas que no han sabido ni prever ni evitar los especialistas, se los encuentra de nuevo entre sus manos. No tiene otra solución que mantener la delegación (a los políticos y especialistas), pero multiplicando esta vez los dispositivos para controlarlos y vigilarlos».

Dice Pierre Rosanvallon, que la democracia se sustenta en dos creencias o ficciones muy significativas. Por una lado, la que entiende que el disponer de la mayoría por parte de la opción más votada implica automáticamente que esa opción expresa la voluntad general. Cuando de hecho, la elección es básicamente un mecanismo técnico para seleccionar a los gobernantes. La otra ficción o equívoco es que el triunfo mayoritario el día concreto de las elecciones y, por consiguiente, la legitimidad conseguida ese día, se traslada automáticamente a todo el tiempo en que va durar el mandato. El nivel de información de los ciudadanos, la rapidez con la que se modifican las situaciones económicas, políticas o sociales en un mundo cada vez más interdependiente, la propia asimetría de recursos y posibilidades entre un sistema económico globalizado y una política territorializada, todo ello indica la dificultad para mantener inalterada durante todo el mandato la legitimidad conseguida el día de las elecciones. Y, por otro lado, la fortaleza de una democracia se mide por el grado de disenso o de inclusión de minorías discordantes con el sentir mayoritario que sea capaz de contener. Y ello nos señala el peso de la prueba no en la fuerza irresistible de la mayoría sino en el respeto y el reconocimiento de las minorías.

Como ya hemos dicho, muchos de los parámetros en los que se inscribían las instituciones de la democracia representativa han cambiado sustancialmente. Las bases liberales de partida fueron modificándose (democratizándose) en una línea que permitió ir abriendo más oportunidades de acceso a sectores y capas sociales que no estaban «inscritos» en las coordenadas de partida. Las instituciones políticas del liberalismo se fundamentaban en una relación subsidiaria en relación con las exigencias del orden económico liberal, y en ese diseño, como sabemos, las posibilidades de participación política se circunscribían a aquellos considerados plenamente como ciudadanos, es decir, propietarios, cuyos umbrales de renta variaban en relación con las fuerzas políticas, más conservadoras, más liberales, que ocupaban alternativamente las instituciones políticas.

La preocupación por la participación política no era un tema que estuviera situado en la agenda de debate de las instituciones. Era un tema extrainstitucional, planteado precisamente por aquellos que expresamente estaban excluidos de la vida política institucional. Hablar de democracia en esa época era referirse a un anhelo revolucionario y contradictorio con la lógica institucional imperante, básicamente porque hablar de democracia era hablar de igualdad.

La propia transformación del sistema económico se acompañó, no sin tensiones y conflictos de todo tipo y dimensión, de la transformación democratizadora del sistema político. Podríamos decir que en Europa Occidental, y tras el apabullante protagonismo popular en los desenlaces de las grandes guerras, se consigue llegar a cotas desconocidas hasta entonces de democratización política y, no por casualidad, a partir de 1945, de participación social en los beneficios del crecimiento económico en forma de políticas sociales. Democratización y redistribución aparecen nuevamente conectadas. Ese modelo, en el que coincidían ámbito territorial del Estado, población sujeta a su soberanía, sistema de producción de masas, mercado de intercambio económico y reglas que fijaban relaciones de todo tipo, desde una lógica de participación de la ciudadanía en su determinación, adquirió dimensiones de modelo canónico y aparentemente indiscutido.

En los últimos años muchas cosas han cambiado al respecto. Los principales parámetros socioeconómicos y culturales que sirvieron de base a la sociedad industrial están quedando atrás a marchas forzadas. Y muchos de los instrumentos de análisis que nos habían servido para

entender las transformaciones del Estado liberal al Estado fordista y keynesiano del bienestar, resultan ya claramente inservibles. Estos cambios no han encontrado a los poderes públicos en su mejor momento. El mercado y el poder económico subyacente se han globalizado, mientras las instituciones políticas, y el poder que de ellas emana, siguen en buena parte anclados al territorio. Y es en ese territorio donde los problemas que generan la mundialización económica y los procesos de individualización se manifiestan diariamente. La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el Estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, «*devolution*», etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados público-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con presencia cada vez mayor de organizaciones sin ánimo de lucro presentes en el escenario público). Al mismo tiempo, comprobamos como la lógica jerárquica que ha caracterizado siempre el ejercicio del poder, no sirve hoy para entender los procesos de decisión pública, basados cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia, de poder relacional, y cada vez menos en cierto estatuto orgánico o en el ejercicio de una jerarquía formal.

Es en ese nuevo contexto en el que hemos de situar el debate sobre los posibles déficit de la democracia representativa. Para ello es preciso relacionar los cambios en el sistema político con los cambios en las formas de vida y de trabajo. Algo que no se acostumbra a hacer. Se discute acerca de la salud de la democracia, de su vitalidad y capacidad para recoger el sentir popular, como si la democracia fuera algo ya adquirido o conseguido para siempre, algo indiscutido e indiscutible desde cualquier ámbito territorial o colectivo. Y más aún: como si todos entendieran lo mismo cuando hablan de democracia.

No es fácil adentrarse en el debate sobre la democracia y sus significados pasados, actuales y futuros, sin aclarar un poco a qué nos estamos refiriendo. Y tampoco es sencillo debido a lo mucho que se ha escrito y se sigue escribiendo sobre el tema. Aceptemos que deben existir unas reglas mínimas sobre las que fundamentar un ejercicio democrático, pero a sabiendas que la existencia de esas reglas no implica que se consigan los fines que desde siempre han inspirado la lucha por la democratización de nuestras sociedades. Es decir, la igualdad no solo jurídica sino también social y económica. Esa aspiración ha sido la razón de ser de los movimientos democráticos desde el XVII, o si se quiere desde los «iguales» de Babeuf de la Francia de finales del XVIII, por

retrotraernos a los orígenes. Estos movimientos no se conformaban con el principio representativo como elemento constitutivo de los nuevos regímenes, sino que pretendían hacer realidad la aspiración igualitaria, la aspiración democrática.

Lo que ha ocurrido en los últimos años, el gran cambio de época al que asistimos, está provocando un vaciamiento creciente de nuestra capacidad de influir en la acción de gobierno. Y ello es así a pesar de que formalmente mantengamos más o menos intactos muchos de los elementos formales de nuestra condición de ciudadanos que viven y ejercen sus derechos en un Estado democrático. Con ese creciente desempoderamiento de la capacidad popular de influir y condicionar las decisiones, se pierde de buena parte de la legitimidad de una democracia que solo mantiene abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales. Decía Albert Hirschman que un régimen democrático consigue legitimidad cuando sus decisiones emanan de una completa y abierta deliberación entre sus grupos, órganos y representantes. Se trata de algo que cada vez es menos cierto para los ciudadanos y lo es cada vez más para entes, corporaciones y lobbies económicos que escapan de la lógica Estado-mercado-soberanía, aprovechando sus nuevas capacidades de movilidad global. Los poderes públicos son cada vez menos capaces de condicionar la actividad económico-empresarial; en cambio las corporaciones siguen influyendo y presionando a unas instituciones que ya no disponen de los mismos mecanismos para equilibrar ese juego.

La propia evolución de los regímenes liberal-democráticos ha mantenido siempre fuera del sistema político a sectores sociales que no disponían de las mínimas capacidades y condiciones vitales para poder ejercer con plenitud su ciudadanía. Esa exclusión política se realizaba en términos normativos (asignando los ya mencionados umbrales de renta que convertían el sufragio y la vida política en cosa de unos cuantos; manipulando los distritos electorales; dejando fuera a los jóvenes, a las mujeres o a los que vagaban por el país buscando trabajo; prohibiendo la existencia de ciertos partidos o dificultando su funcionamiento...), o por la vía de los hechos, despreocupándose de los que pudiendo hacerlo, no usaban sus derechos políticos, preocupados como están por temas más urgentes desde el punto de vista vital.

Lo que está ocurriendo es que ese sector de excluidos políticos crece. Porque crecen las situaciones de exclusión social (que conllevan siempre procesos de reducción del ejercicio de ciudadanía), y porque

crece la sensación de inutilidad del ejercicio democrático-institucional en esa «democracia de baja intensidad» a la que parecemos abocados. En efecto, aumenta la conciencia sobre las limitaciones de las capacidades reales de gobierno de las instituciones en el nuevo escenario de mundialización económica, y crece la sensación de que los actores político-institucionales están cada vez más encerrados en su universo autosuficiente. La reserva de legitimidad de la democracia se va agotando, justo cuando su aparente hegemonía como «único» sistema viable y aceptable de gobierno parece mayor que nunca.

Y ello es así porque ese conjunto de transformaciones y cambios a los que hemos ido aludiendo han contribuido a que la democracia sea hoy una palabra, una expresión, un término que cada vez explique menos. El uso y abuso del vocablo, su aparente inatacabilidad, lo convierte en más redundante, en menos políticamente definitorio. Los grandes organismos internacionales, las grandes potencias mundiales, cualquier Estado y cualquier actor político en cualquier lugar, usa el término y lo esgrime para justificar lo que se hace o para criticar lo que no se hace. Y lo cierto es que si tratamos de recuperar su sentido primigenio y complejo, la democracia y su pleno ejercicio no es precisamente algo que pueda asumirse por ese enorme y variopinto conjunto de actores e instituciones de manera pacífica y sin contradicciones.

Los actores institucionales, y con ellos los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales, cada vez más inextrincablemente insertos en el tejido institucional-estatal, si bien detectan las señales de desconexión y de desafección de la ciudadanía, tratan de acomodarse a la nueva situación, buscando con mayor o menor énfasis nuevas vías de supervivencia, en un juego que puede llegar a ser perverso con los medios de comunicación como gran receptáculo de interacción extra e intra institucional. Los movimientos sociales o bien van estrechando sus vínculos clientelares con la estructura institucional, o bien tratan de buscar alternativas que inmediatamente les alejan del juego político convencional. La ciudadanía aumenta su escepticismo-cinismo en relación a la actividad político-institucional; podríamos afirmar que simplemente se ha «descontado» la existencia del sistema de representación política como una carga más que ha de soportarse en sociedades donde vivir es cada vez más complejo. En esa línea, la relación con políticos e instituciones tiende a volverse más utilitaria, más de usar y tirar, con pocas esperanzas de influencia o de interacción «auténtica».

Pero, ante ese conjunto de problemas y constataciones, ¿cómo avanzar? La democracia sigue siendo la respuesta. Lo que deberíamos recobrar es nuestra capacidad de replantear la pregunta. La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego, lo que podría constituir la pregunta pertinente sería: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, incorporando además la aceptación de la diversidad como nuevo valor central, en un escenario que ya es irreversiblemente global? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que por tanto supere esa visión utilitaria, minimalista y encubridora, muchas veces, de profundas desigualdades y exclusiones que se dan ahora en gran parte del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a lo que nos enfrentamos. Recordemos que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia ha casado más bien mal con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario sería visto como distorsionador de las condiciones óptimas de funcionamiento del mercado. No queremos con ello decir que democracia y mercado sean incompatibles, sino que no conviven sin tensión. Hemos de buscar fórmulas de desarrollo económico que asumiendo las útiles capacidades de asignación de recursos y de innovación que se han ido construyendo vía mercado, recupere capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límites visibles del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza para muchas personas y colectivos. Y para ello necesitamos distintas cosas.

Por un lado, reforzar las fórmulas de economía social ya existentes y buscar nuevas formas de creación de riqueza y bienestar individual y colectivo. Llevando el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué se entiende por crecimiento, qué entendemos por desarrollo, quién define costes y beneficios, quién gana y quién pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro lado, buscando fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones económicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión (como hemos visto en la actual crisis financiera), aún en el hipotético caso de que quisieran ejercer realmente ese control.

Por otro lado, explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. En ese sentido, el reforzamiento de las aproximaciones y experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas es algo sin duda a seguir y consolidar. Así como también la articulación de entramados y plataformas que permitan vincular marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas llevadas a cabo en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente «curiosas» o resistentes a la individualización dominante. Entendiendo que hay mucha «política» en lo que aparentemente podrían simplemente definirse como «nuevas dinámicas sociales».

Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo es asumir que hablar de política es referirnos a la capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido seguir hablando de democracia participativa, de nuevas formas de participación política, si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional, o en cómo mejoramos los canales de relación-interacción entre instituciones político-representativas y sociedad. Y eso exige superar el debate sobre la democracia participativa y su relación con la democracia representativa, como si solo se tratara de complementar, mejorar, reforzar una (la representativa) a través de la nueva savia que aportara la otra (la participativa). Si hablamos de democracia igualitaria estaremos probablemente marcando un punto de inflexión. Y uniremos innovación democrática y política con transformación económica y social. Sabemos muy bien que la igualdad de voto no resuelve ni la desigualdad económica, ni la desigualdad cognitiva ni la desigualdad de poder y de recursos de todo tipo. Si hablamos de democracia igualitaria estamos señalando la necesidad de enfrentarnos a esas desigualdades desde un punto de vista global y transformador. Y desde esa perspectiva convendría analizar e impulsar nuevas experiencias y procesos participativos.

Internet y democracia ¿qué efectos tiene la generalización de Internet en ese escenario?

Desde hace mucho tiempo se sabe que los instrumentos de comunicación e información modifican de forma significativa las pautas de conformación de la opinión pública así como los procesos de construcción de legitimidad política. Son innumerables los trabajos realizados al respecto sobre prensa y política y son constantes las referencias al uso que hicieron Roosevelt o Göering de la radio, o sobre la revolución que significó la aparición de la televisión en el debate político, con el clásico ejemplo del debate Nixon-Kennedy. ¿Qué decir de Internet y sus tremendos impactos y modificaciones de las relaciones sociales de todo tipo? Estamos en plena eclosión, estamos observando y sintiendo la creciente significación del cambio: la campaña de Obama, la reacción ante los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004 y los intentos de manipulación del gobierno del Partido Popular presidido por José María Aznar, las nuevas formas de socialización y movilización política de Facebook o de Twitter con ejemplos recientes en el Norte de África o en España. En este apartado exponemos algunas convicciones y muchas dudas, pero no creemos que se pueda hablar seriamente de renovación de la política en este inicio de siglo sin referirnos a las tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la gobernanza colectiva.

Hace años, en una conferencia sobre la sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: «Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?». La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante la perspectiva que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Guglielmo Marconi, cuando algunos de sus colaboradores, alborozados por el descubrimiento, dijeron: «Ya podemos hablar con Florida», a lo que Marconi respondió: «¿Pero tenemos algo que decir a los de Florida?». De manera parecida, podemos afirmar que no hay día que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero deberíamos primero pensar en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC.

Un experto en democracia como Benjamin Barber ha dicho que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología. Pero las relaciones entre estos dos componentes no estan exentas de ambigüedades. Mientras algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos ante los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas, otros como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. De manera simple podríamos decir que existen al menos tres interesantes (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para Internet y las TIC en relación a la democracia política. Pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia representativa, pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas, o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

Los hay pesimistas, que consideran que si la primera generación de los media (radio, TV) ya convirtió a la política en algo casi virtual, ello se verá sumamente reforzado en la segunda generación de media (redes electrónicas interactivas), conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas sumamente dirigistas. Para completar ese escenario pesimista, se recuerda que Internet permite un exhaustivo control de datos, un sofisticado marketing político y configura altas posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambios. De hecho, tenemos pruebas evidentes (en China, en Siria, en Cuba o en Gran Bretaña, para poner solo algunos ejemplos recientes) del constante intento de los gobiernos de cualquier signo político para controlar las redes sociales.

Los ciberoptimistas, en cambio, consideran que Internet y las TIC, favorecen un más fácil acceso de la ciudadanía a las actividades del gobierno, transformándolo en un ente más controlable y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación entre los ciudadanos, y su interacción con parlamentos y gobiernos, puede llegar a equilibrar (o compensar al menos) el poder actual de los media, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política y «formatear» los *issues* del sistema. Sería esta una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contrapeso de poder en relación con instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hemos de reconocer que aparentemente las formas de operar de Internet y las TIC y las propias del sistema político, parecen no ser demasiado coincidentes. La democracia, en su versión más convencional e institucional, nos ha acostumbrado a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, que conlleva habitualmente un gran derroche de tiempo. Todos somos conscientes de que, en cambio, la revolución tecnológica de Internet si por algo se caracteriza es precisamente por la rapidez que imprime a todo con lo que entra en relación. Mientras la forma digital de razonar es básicamente muy simple, binaria, buscando siempre la elección entre «A» o «B», entre «Sí» o «No», el razonamiento político trata de bucear en la complejidad, sacando a la luz matices y formas distintas de ver el problema. Ante el dilema de «A» o «B», puede buscar las respuestas en «ambos» o en «ninguno», o en «estas no son las respuestas al problema», o incluso un «este no es el problema».

No se trata, por tanto, de incorporar sin más las TIC en el campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder. Pero, al mismo tiempo, es suicida para el sistema político no tratar de ver y evaluar cómo la presencia cada vez más invasiva de Internet en nuestras vidas cambia las relaciones e interacciones sociales y políticas. Nos interesa aquí analizar cuál es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC en aquellos aspectos que pueden considerarse problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, ya que nos interesa aquello que refuerce la democracia y amplíe sus espacios de participación cívica. Entendiendo, además, que nuestras reflexiones deben incorporar el contexto europeo de las democracias parlamentarias, con partidos relativamente bien organizados, notablemente centralizados, y con una fuerte presencia en la intermediación de intereses, que cuentan asimismo con Administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas.

Es evidente que las posibilidades de utilización de Internet y las TIC en el debate sobre el futuro de la democracia son múltiples. Pero no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir (con la ayuda de las nuevas tecnologías) el viejo ideal de la democracia directa, o tratando de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva.

Pero, realmente, ¿puede ser útil Internet en los procesos de innovación democrática? Un elemento clave, entiendo, es empezar dilucidando si Internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos para seguir haciendo lo que hacían, o significa una sacudida, un cambio importante en la forma de hacer política. Desde nuestro punto de vista, Internet no es un «martillo» nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los «clavos» de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica Internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas o las jerarquías e intermediaciones establecidas, no variarían. En cambio, si entendemos que Internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar, altera profundamente los procesos y posiciones de intermediación, y genera vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, a un coste menor, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, pero sí distinto. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro «país».

Tenemos ante nosotros algunas opciones significativas si pretendemos ir más allá del mero cambio instrumental. De hecho, hasta ahora, cuando se habla de *e-democracy* o de *e-administration*, más bien lo que encontramos son versiones «martillo» de la aplicación de Internet a lo que ya se estaba haciendo. Cuando se habla de *e-democracy*, lo que observamos es el intento de mejorar, usando Internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando se habla de *e-administration*, observamos el intento de aplicar las TIC sea en el campo más específico de las *policies* (o sea de las políticas) y, sobre todo, de su gestión. Pero, deberíamos ser conscientes asimismo de que otro gran criterio de distinción hemos de buscarlo en si solo consideramos procesos de mejora y de innovación, vía Internet, dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o bien si estamos dispuestos, en una lógica de profundización democrática, a explorar vías alternativas de tomar decisiones, de pensar y gestionar políticas, que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

No se trata, evidentemente, de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. Detrás de esas opciones lo que hay son distintas concepciones políticas sobre qué es la democracia y las vías a seguir si se pretende reforzarla, profundizarla y acercarla a los ideales que inspiraron, hace ya tiempo, muchos años de luchas y construcción de derechos de ciudadanía.

Si lo entendemos así, no se nos ocultará que en la base de muchas estrategias de incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente «mejoristas», pero para nada transformadoras. La perspectiva se sitúa en una lógica técnica, que busca renovar lo que ya funciona, situándose en el universo liberal-democrático, sin voluntad alguna de poner en cuestión la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en los partidos y las elecciones. Lo que, según esa visión, fallaría y podría ser objeto de mejora utilizando las TIC, serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin de que pueda ejercer, de manera más completa y eficaz, sus posibilidades de elección y asimismo disponer de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de la gente no vendría tanto de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, como de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas, no tiene por qué estar conectado con la «alta política», con valores, y se expresa solo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y ahí es donde Internet puede ser útil.

En efecto, parece claro que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre ciudadanos y administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar y proponer vías de mejora en este sentido. No hay día en que no oigamos hablar de nuevos avances en las interfaces Administración-ciudadanos que permiten o permitirán resolver a distancia y a través de la Red, lo que ahora son complejos y costosos procedimientos de obtención de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información.

Los avances en la seguridad de esos procesos a través de aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre los distintos niveles de la Administración son un buen ejemplo de ello. De manera parecida, se observan incesantes esfuerzos por parte de las propias entidades o servicios públicos para poner a disposición de los ciudadanos, a través de la red, una amplia información sobre las prestaciones que ofrecen o los derechos que pueden ejercer, así como una explícita presentación de quién es responsable de qué, y cómo localizar a los distintos empleados o supervisores de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de las décadas de 1980 y 1990 (*new public management*). De alguna manera, coincidieron en el tiempo y en sus expectativas, nuevos gestores públicos con ganas de implementar en las Administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de legitimación, así como una mejora de la capacidad de prestar servicio de las Administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC. En este sentido, las estrategias de «cartas de servicios» (*citizen charts*) o de «calidad total» son ejemplos de ello. Y no son para nada desdeñables, ya que mejoran la transparencia y la capacidad de servicio de instituciones y administraciones.

Por otro lado, las dinámicas de «aplanamiento» de estructuras o de descentralización de la gestión, que buscan proximidad, mayor personalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, a través de sistemas contractuales, establecimiento de indicadores de gestión o cuadros de mando *ad hoc* (*tableau de bord*). De alguna manera, las TIC parecen ofrecer la realización de un sueño largamente buscado: la máxima descentralización posible sin las fugas de discrecionalidad, o pérdidas de control o de responsabilidad. Es de esta manera que estamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en «infocracias».

Pero, sin desdeñar, como decíamos, esos avances, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas, así como los canales de comunicación entre ciudadanía y Administraciones

públicas, no solo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertos problemas en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas. Podríamos pues preguntarnos si con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos estaríamos realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de «sociedad alejada» mencionados al comienzo de estas reflexiones.

Por otro lado, tal y como hemos mencionado, se han señalado también los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las Administraciones a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de la videovigilancia, los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas no desdeñables de violación potencial de la privacidad. En definitiva, este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de «arriba a abajo» características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, podría más bien acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites institucionales.

Desde una lógica mucho más política y no tanto administrativa y de gestión, Internet ha estado presente en los intentos por parte de instituciones representativas y partidos de mejorar sus canales de comunicación con la ciudadanía. No se trataría en este caso de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, o de facilitar trámites, sino directamente de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría de evitar la sensación de desapego, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar.

No estamos hablando de un escenario solo ocupado por políticos profesionales. Los entramados de intereses y actores formados alrededor de las políticas han ido creando un conglomerado demo-elitista que está básicamente preocupado por los flujos de información e influencia entre votantes y representantes, entre instituciones representativas y gobierno, entre gobierno y élites externas y entre élites y grupos de interés.

En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como los de mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los gobiernos y administraciones, o en la mejora de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la mejora y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos. En Europa, los ejemplos son significativos, tanto en cada país como en las propias instituciones de la Unión Europea. En la relación entre partidos y electores, también se han ido poniendo en práctica numerosas iniciativas de utilización de Internet encaminadas a mejorar los canales de información con los militantes y de incrementar el contacto y la adhesión con los simpatizantes y votantes. Al margen de la simple emisión de boletines electrónicos, de mensajes o de canales oficiales en Facebook o Twitter, se han ido produciendo experiencias en los sistemas de selección de candidatos, de debate sobre alternativas de programa, o *advocacy on line*, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la Red.

Los gobiernos y parlamentos han puesto en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC, esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional por parte del conjunto de la ciudadanía. Casi siempre, a través de las webs institucionales, se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos en relación con el gobierno, o en el caso del parlamento, propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente.

En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que han entrado en el uso de las TIC, lo han hecho desde la lógica instrumental o de «martillo» antes mencionada, y sin una estrategia demasiado predeterminada. En general el sentido de la información es unidireccional, e incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control

del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización, o de facilitar la labor de *advocacy* o de *lobbying* desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos «expertos» en la institución que decidirán qué conviene tener en cuenta, qué conviene asumir y que no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido la de tratar de usar Internet y las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptatividad del sistema político en relación con un entorno muy cambiante, pero sin que ello signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionamiento. Los tipos de aplicaciones surgidos de las nuevas TIC (websites, boletines electrónicos, listas de correo, sistemas de información, pequeñas consultas o votaciones electrónicas en momentos puntuales...) se han dirigido a relegitimar y reorientar a las instituciones políticas y de gobierno, a través de métodos más sofisticados de gestión de la información, segmentación de públicos, o marketing y comunicación política.

Podríamos decir, en definitiva, que este tipo de instrumentos al servicio de objetivos como los descritos contribuyen a realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo (refuerzan la capacidad de manejar y controlar los flujos de información, se convierten en nudos de recursos e información, refuerzan las interrelaciones horizontales y verticales, con actores no públicos y con otras instituciones u organismos políticos...), mientras que quedan en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia, canales de implicación ciudadana...). Una vez más, nos interesa poner de relieve que conviene ir más allá de la utilización (como *gadget*) de las TIC en los sistemas democráticos, y que, antes de especular sobre en qué aspecto procedimental, electoral, parlamentario o de control podemos usar esas nuevas tecnologías, conviene pensar al servicio de qué concepción de la democracia.

En este sentido, podríamos decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas, la de gestión o administrativa (que podríamos calificar como de mejora de relación con los usuarios) o la propia de instituciones y partidos (a la que podríamos referirnos como elitista-democrática), no existe una voluntad

de ir más allá de una concepción de la democracia centrada en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación. No ha habido hasta ahora, al menos que conozcamos, voluntad de experimentar formas de relación entre élites políticas y ciudadanía que supongan una alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Pero, ¿es posible pensar en otras alternativas? ¿Podemos pensar en una relación entre Internet y política que permita desplegar un potencial distinto? ¿Permite Internet imaginar escenarios de democracia más directa, con mayor implicación y participación de la ciudadanía en los asuntos colectivos? La primera respuesta debe ser: depende. Depende de si lo que se busca es precisamente eso. Como hemos avanzado ya, Internet no es la pregunta. Pero puede ser una respuesta. Las dos estrategias que vamos ahora a analizar de forma forzosamente esquemática, se relacionan con las TIC desde una concepción distinta a las hasta aquí planteadas. No se trata aquí de mejorar la relación y la comunicación entre élites representativas y ciudadanía. La preocupación no está centrada en la mejora de la capacidad de prestación de servicios o en la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores-ciudadanos. En las dos estrategias que pasaremos a analizar, late la preocupación por la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos tanto a nivel político micro como macro. Se parte de la hipótesis de una ciudadanía activa, interesada en los asuntos colectivos no como vía necesaria solo para defender sus intereses, sino como forma de entender la democracia, una democracia relacional y participativa.

¿Otra política? Movimientos sociales, Internet y política

La política ha sufrido los impactos de los cambios tecnológicos y sus estructuras de relación entre instituciones al mismo tiempo que los ámbitos de decisión y el conjunto de la población han ido modificándose según se modificaban los instrumentos y las dinámicas sociales que esos cambios tecnológicos generaban. Cabe solo recordar lo que ocurrió con la prensa escrita, con la radio, con la televisión, etc., que fueron forzando cambios en las organizaciones políticas y en los mecanismos de relación entre instituciones y ciudadanía. Todo ello,

en plena sociedad industrial, en pleno proceso democratizador del Estado liberal, y con avances y retrocesos en el acceso social a esos medios. Hoy estamos dejando atrás la sociedad industrial tal y como la conocimos, con sus pautas laborales y sus dinámicas económicas. Y el cambio tecnológico está propulsando con gran rapidez cambios en todas las esferas vitales. No podemos pues equivocarnos, y confundir Internet y las TIC con nuevas versiones de los antiguos instrumentos de comunicación. Es otro escenario social.

Una de las características más significativas de las nuevas sociedades en las que Internet y las TIC ganan terreno y se desarrollan, es la creciente aparición y existencia de espacios de autonomía y de redes relacionales nuevas, en las que florecen comunidades plurales, y que hacen de su especificidad o de sus micro o macro identidades su punto de referencia. La explosión de la comunicación y de la hiperconectividad que ha supuesto el afianzamiento de las TIC ha facilitado y facilita esa continua emergencia, y permite una reconstrucción de la política desde parámetros distintos a los habituales.

Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última, o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad o individualización de los actores (que no forzosamente desemboca en el individualismo) y la enorme facilidad de comunicación que generan las TIC. En ese contexto se da una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales, y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (que recorre las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas parten de un concepto de libertad y de participación muy vinculado a la libertad y al ejercicio del voto, mientras el control se relaciona con el cumpliento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo. Esas dos esferas, estatal y social, interaccionan con las esferas del mercado y de la familia y demás redes informales, generando múltiples posibilidades de relación y comunicación.

En ese contexto, Internet y las TIC son los factores fundamentales con los que explicar esa nueva realidad, y asimismo constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación. Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar inclusión y cohesión al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos abstractos de ciudadanía. La pluralidad de formas de bienestar (el llamado *welfare mix* que recoge el distinto grado de protagonismo público, mercantil o social en las políticas sociales) no es, en ese marco, una respuesta instrumental a problemas de sostenibilidad de las políticas de bienestar. Va surgiendo, en cambio, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo. Una ciudadanía comunitaria, territorializada o no, y que cuenta con las grandes potencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad de la comunicación.

La política se vuelve más difusa, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, y esta ya no puede considerarse monopolio del Estado o coto cerrado de los organismos públicos. Las instituciones políticas no ocupan ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar. Por debajo se ha ido tejiendo esa urdimbre cívica, fundamentada en las lógicas y los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una «sociedad» como tal. En esa fragmentación, llena de potencialidades y de posibilidades, puede resultar difícil reconciliar pluralismo con justicia, diversidad con pertenencia o democracia con diferencia. Por otro lado, no podemos caer en un ciberoptimismo ingenuo, conviene recordar que el peso de las organizaciones públicas y mercantiles en la red es muy significativo, y genera y puede generar nuevas jerarquías, controles y monopolios. A pesar de ello, lo cierto es que, a la sombra de las TIC, crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicas, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

El movimiento del 15M en España no puede explicarse fuera de ese contexto. No puede calificarse de inesperado ni de sorprendente, ya que sus bases existían desde hacía tiempo, y los nodos sobre los que se ha asentado estaban en buena parte establecidos. Pero sí que ha sido inesperado y sorprendente el gran seguimiento que ha tenido por parte de personas que se han visto de golpe interpeladas y representadas por un conjunto de personas que expresaban su indignación y rechazo por lo que estaba ocurriendo. Y por lo poco que hacían los que se llamaban representantes políticos para defender sus derechos y condiciones vitales. De alguna manera, ha coincidido la emergencia de un conjunto de redes que confluyen después de varias «movidas». Algunas algo alejadas pero significativas como las de la alterglobalización. Otras más próximas en el tiempo y más fundamentadas en las redes sociales, como las de «V de Vivienda» o las movilizaciones contra la Ley Sinde. De esos mimbres surge la dinámica que se nuclea en torno a lo que fue la convocatoria del 15 de mayo, y que supo recoger e interpelar a mucha gente que, de manera individual, social y familiar, había llegado a un punto límite de saturación sobre su malestar y se sentían poco o nada representados por partidos, sindicatos y demás canales altamente institucionalizados.

En efecto, uno de los eslóganes más repetidos durante las manifestaciones y concentraciones en distintas ciudades del 15M ha sido el de «no nos representan», dirigido a los políticos que ejercen su labor en nombre de todos. Esa ha sido también una de las consignas más atacadas por parte de quienes acusan al 15M de ser un movimiento de corte populista y de impulsar la antipolítica. Pero la gente del 15M no ha inventado nada. La sensación de lejanía entre políticos electos y ciudadanía es un lugar común cuando se habla de los problemas de la democracia y lo hemos expresado aquí mismo de diversas maneras en páginas anteriores. Recordemos al respecto que la idea original del sistema representativo es que las elecciones garanticen al máximo la cercanía entre los valores y los intereses de la ciudadanía y los perfiles políticos y las posiciones de los representantes. La base del poder y legitimidad de los políticos electos está en su representatividad y esta deriva del proceso electoral.

La teoría política ha ido distinguiendo entre dos formas de representación. Por un lado, se habla de la representación-delegación que hace referencia a la capacidad de llevar a cabo un mandato, es decir, la capacidad de actuar para conseguir ciertos objetivos. Los políticos

nos representarían en la medida en que «transportan» nuestros valores, nuestras demandas, nuestros intereses. Y, por otro lado, tendríamos lo que podríamos denominar como representación-fotografía, que se basaría en la capacidad de los representantes de encarnar lo más cercanamente posible al conjunto de los que pretenden representar. En ese sentido, la representación se basa en el parecido, en la capacidad de los políticos de parecerse a nosotros, a los que concretamente les votamos, en formas de vida, en maneras de pensar, en el tipo de problemas que nos preocupan. Las elecciones cubrirían ese doble objetivo de delegación y de parecido, y el grado de confianza que tendrían los políticos derivaría del grado en que logren cubrir esas expectativas.

Con el grito «no nos representan», el movimiento 15M está advirtiendo a los políticos que ni se dedican a conseguir los objetivos que prometieron, ni se parecen a los ciudadanos en su forma de vivir, de hacer y de actuar. El ataque es pues doble: a la delegación (no hacen lo que dicen) y al parecido (no son como nosotros). En este sentido, podemos entender que el movimiento 15M no ataca a la democracia, sino que lo que está reclamando es precisamente un nuevo enraizamiento de la democracia en sus valores fundacionales. Lo que critica el 15M, y con razón, es que para los representantes el tema clave parece ser el acceso a las instituciones, lo que garantiza poder, recursos y capacidad para cambiar las cosas. Para los ciudadanos, en cambio, el poder sería solo un instrumento y no un fin en sí mismo.

En este sentido, Rosanvallon define el actual modelo de democracia como «democracia de elección», entendiéndola como aquella centrada estrictamente en colocar en el poder a unas personas, o a desplazar del mismo a otras. Dados los problemas que venimos comentando de déficit de representatividad y de falta de confianza, ¿por qué no instaurar un sistema de «deselección» en que los ciudadanos pudiesen revocar su mandato si se sienten defraudados en sus expectativas (lo que de hecho ya existe en California en forma de *recall*)? La nueva época en la que estamos genera y precisa mecanismos de renovación más frecuentes de la legitimidad, lo cual no debería pasar forzosamente por una mayor frecuencia electoral, sino por incorporar más «voluntad popular directa» (consultas, debates…) en ciertas decisiones.

El tema está en poder y saber combinar legitimidad electoral con legitimidad de acción. Hasta ahora, esa legitimidad se conseguía en las negociaciones a puerta cerrada entre representantes políticos y también

entre ellos y los intereses organizados. Ahora, la exigencia cada vez más presente y expresada asimismo con fuerza por el 15M es más transparencia y más presencia directa de la ciudadanía, sin que todo ello pase forzosamente por la intermediación de lobbies, sindicatos, patronales o cámaras. Antes, los políticos justificaban su privilegiada posición por el hecho de que tenían información, construían su criterio y tomaban decisiones con respaldo mayoritario de los representantes. Ahora, la gente, mucha gente, tiene información, construye su criterio y quiere participar en las decisiones que le afectan. Como ya hemos mencionado, lo que Internet y las TIC ponen en cuestión es la necesidad de la intermediación. Sobre todo, de la intermediación que no aporta valor, y que además, en el caso de los políticos, goza de privilegios que ya no se consideran justificados (sueldos, inmunidades, regalías…).

Por otro lado, sabemos que el núcleo duro de la abstención se concentra normalmente en los barrios y lugares con menos renta, con menor nivel educativo, con peores condiciones de vida. Son voces no escuchadas, y por tanto con frecuencia suelen ser desatendidas. Necesitamos pensar no solo en formas de mejorar la representatividad de los políticos, sino también en dimensiones de la representación que la hagan más compleja, más capaz de recoger la autonomía, la diversidad y la exigencia de equidad de las sociedades contemporáneas. Y en este sentido, hemos también de valorar cómo influye Internet y la nueva época en protagonismos e identidades colectivas.

Se están produciendo asimismo cambios en la forma de representación y de visualización de esos movimientos. En efecto, uno de los problemas más recurrentes con los que se han enfrentado los integrantes y participantes en el 15M ha sido y es la falta de liderazgos claros, la falta de rostros con los que los medios de comunicación tradicionales pudieran identificar el movimiento. La ambigua expresión de «indignados» ha sustituido asimismo la falta de identidad ideológica que permitiera colocar a los movilizados en alguna de las categorías programáticas a las que estamos acostumbrados en la contemporaneidad. Categorías que nos permiten reducir la complejidad de matices ideológicos de cada quién, situándolo en el «cajón ideológico» correspondiente. Es evidente que el calificativo de «indignados» no nos explica mucho sobre qué piensan y cuáles son sus coordenadas normativas o propositivas. Pero de lo que nadie duda es de la capacidad de sacudir y alterar la forma de entender el mundo y de relacionarse con el sistema político e institucional que ha tenido el 15M.

Tenemos, como algunos han dicho, un movimiento en marcha que no se reconoce a sí mismo como tal movimiento, y cuyos componentes, además, presumen de no tener etiqueta ideológica convencional. Lo que está claro es que expresan el sentido de frustración de muchos ante la tendencia a fragmentar comunidades, a convertir cualquier cosa en mercancía, a confundir desarrollo y realización personal y colectiva con capacidad de consumo. Es cierto también que hay evidentes amenazas a los niveles de vida y a los derechos alcanzados, sin que los poderes públicos sean capaces de proteger a sus ciudadanos de una evidente pérdida de soberanía y de legitimidad democrática. No solo no hay dimensión ética alguna en el capitalismo especulativo y financiero, sino que además están en peligro las promesas que aseguraban que, si nos portábamos bien, viviríamos cada vez mejor, seríamos más educados y gozaríamos de una buena salud. La absoluta falta de control y de rendición de cuentas democrática de los organismos multilaterales y de las agencias de calificación de riesgos, añadidas a las más que evidentes conexiones y complicidades entre decisores políticos y grandes intereses financieros, han provocado que, como hemos avanzado, por primera vez en mucho tiempo, en Europa, se conecte conflicto social y exigencia democrática, reivindicación de derechos y ataques contundentes a la falta de representatividad de los políticos. Tanto por su falta de respeto a los compromisos electorales, como por su fuero y sus privilegios.

Parece claro que mucha gente ha empezado a darse cuenta de que la hegemonía neoliberal, a la que han servido en Europa sin reparo y sin apenas distinción tanto conservadores como socialdemócratas, puede conducirnos, de persistir, a más y más pobreza y a un deterioro general de las condiciones de vida de amplísimas capas de la población. Y que, frente a ello, poco puede esperarse del sistema político y de los grandes partidos, mayoritariamente considerados meros ejecutores de esas políticas. En cambio, lo que ha permitido Internet, a coste muy reducido, ha sido conectar cabreos y acciones.

El zócalo en el que apoyarse ha sido, por una parte, el movimiento de cultura libre, con su habilidad de *retournement* que dirían los situacionistas, es decir, con su capacidad de hacer descarrilar, de reconducir y recrear todo tipo de producciones culturales y artísticas, rompiendo moldes y derechos de propiedad, compartiendo y difundiendo. Y, por otra parte, se ha aprovechado la gran capacidad de inventiva y contracultura generada en América Latina, donde hace ya años probaron de manera directa y cruda las recetas neoliberales. El movimiento de

cultura libre, con éxitos tan evidentes como Wikipedia, muestra la fuerza de la acción colaborativa y conjunta, sin jerarquías ni protagonismos individuales, combinando el ideal de la igualdad con la exigencia del respeto a la autonomía personal y a la diferencia. Cada vez más gente, más preparada, más precaria, con mejores instrumentos, más conectada, servirá de voz a esa gran masa de la ciudadanía que sabe que las cosas van mal y que la situación actual no puede durar. Tratar de ponerle nombre al movimiento, tratar de identificarlo y encasillarlo, significaría ahora limitar su potencialidad de cambio y transformación.

¿Qué tiene que ver todo ello con los temas que aquí hemos ido apuntando, relacionados con la democracia y sus dilemas? Aún es pronto para sacar demasiadas conclusiones al respecto, pero parece indudable que van a ir apareciendo nuevas formas de hacer política, de ejercer la representación y de tomar decisiones.

¿Democracia directa? Democracia y participación ciudadana

La extensión y generalización de Internet y de la hiperconectividad que lleva aparejada permite, entre otras muchas cosas, repensar de nuevo el viejo tema de la democracia directa. Es importante en este sentido recordar la constante presencia del instrumento «asamblea» en los movimientos políticos de los últimos tiempos. Con ello se expresa el querer reproducir *off line* lo que es característico del modo *on line*: horizontalidad, agregación, compartir, buscar acomodación de distintas perspectivas en nodos comunes. En relación a esto, seguramente no es ni el momento ni el lugar de hacer un recorrido histórico sobre la democracia y sus tradiciones. Pero quizás conviene recordar que a lo largo del siglo XIX la discusión en torno a la democracia, desde la concepción liberal del Estado, se desarrolló principalmente a partir del célebre discurso de Constant sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Frente a la libertad de los «antiguos», entendida como participación directa en las decisiones públicas y en la formación de las leyes a través del cuerpo político que expresa la asamblea de los ciudadanos, se entendía que ello no solo no era posible por la expansión del «demos», es decir, por la cantidad de gente a quién reunir y con quién debatir, sino que más allá de ese impedimento físico o cuantitativo, la lógica que existía detrás del ideal de la democracia directa podía llegar a ser contraproducente.

La libertad de los «modernos» implica el reconocimiento de derechos políticos fundamentales, entendiendo la participación política como una libertad más, que se manifiesta en el derecho a expresarse, a reunirse, a organizarse para influir en la política del país, y que comprende además el derecho a elegir a sus representantes en las instituciones y el derecho, asimismo, a ser elegidos. Frente a Rousseau, tanto Tocqueville como Stuart Mill defienden la idea de que la única forma compatible con el Estado liberal es la democracia representativa y parlamentaria. La llamada democratización del Estado, si bien amplió el derecho al voto a más y más sectores sociales y multiplicó los órganos representativos, no implicó una modificación esencial de esa concepción liberal y representativa de la democracia.

La democracia representativa ha sido defendida siempre como una alternativa «viable» (Stuart Mill) y «eficiente» (Dahl) a la democracia directa o de asamblea. Las razones de fondo aducidas son, como sabemos y ya hemos mencionado, el tamaño de la población llamada a reunirse y participar, y la naturaleza de los problemas a tratar que van más allá de lo que las pequeñas unidades de población pueden asumir. A pesar de ello, se reconoce (Dahl) que la democracia representativa tiene su «lado oscuro», o un precio a pagar: el enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que delegan los ciudadanos a sus representantes.

Sabemos que las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales que son propios de los regímenes democráticos, pero también sabemos que esos límites acostumbran a ser amplios, y no siendo muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, el hecho es que la discrecionalidad de las élites para interpretar su mandato de representación, incluso en decisiones de contenido estratégico o de gran significación, es muy notoria. Por tanto, una vez aceptado el principio de representación, el énfasis se pone en establecer las cautelas y los equilibrios necesarios para controlar, en la medida de lo posible, esos márgenes de discrecionalidad y para fijar una renovación periódica de la confianza así como una clarificación de responsabilidades vía refrendo electoral.

¿Qué cambios puede producir en ese escenario la aparición de las TIC y la generalización de Internet? Si bien continúa siendo cierto que todos los ciudadanos de cada país no pueden encontrarse cara a cara, sí es ya posible que puedan comunicarse a distancia a través de las redes

que ofrecen las TIC. Por tanto, con todas las cautelas necesarias, y siendo consciente de que las formas de deliberación en asamblea son distintas a las que se dan por teléfono o en un fórum virtual, se podría al menos pensar hasta qué punto empiezan a darse las condiciones para avanzar hacia formas de democracia, en las que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseaunianos sin las cortapisas del tamaño del «demos» y que, al mismo tiempo, permitan eficiencia en la toma de decisiones.

Pero, ¿de qué democracia directa hablamos? No creo que sea necesario insistir en los problemas que genera una concepción de la democracia directa de tipo referendario, basada en la instantaneidad de la toma de decisiones, sin mediaciones deliberativas ni institucionales. Hace ya años, un magistrado de la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky, ponía de relieve la falta de adecuación entre los presupuestos deliberativos de la democracia y la precipitación no exenta de demagogia que rodea a los referéndum instantáneos, y para ello utilizaba el ejemplo bíblico de la elección directa y popular que decidió entre Barrabás y Jesucristo. La extensa literatura sobre democracia deliberativa nos muestra la importancia extrema que los procesos deliberativos y participativos tienen en una concepción plena de lo que es una democracia liberal. Siguiendo a Jürgen Habermas, se afirma que las decisiones en democracia se cargan de valor y significación, más sobre la base de la transfomación que sigue a la deliberación, que sobre la simple agregación de preferencias. Por lo tanto, toda incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas, debería tener en cuenta ese profundo carácter deliberativo de la democracia. De no ser así, podría ocurrir que esas decisiones fueran notablemente inconsistentes entre sí, o bien que estuvieran demasiado afectadas por situaciones emocionales coyunturales. Por tanto, deberíamos dirigirnos hacia perspectivas en las que fuera posible o imaginable, utilizar los potenciales comunicativos y de toma de decisiones colectivas que Internet sin duda presenta (y que ya han sido probados en contextos privados u organizacionales), sin que ello hiciera perder capacidad y calidad deliberativa a todo el nuevo proceso decisional inspirado en un acercamiento a los valores de una democracia directa que siempre ha sido vista como auspiciable, pero no viable.

Si combinamos potencialidades de las TIC para avanzar hacia formas de democracia directa hasta hoy inexploradas, con la necesidad de contar asimismo con mecanismos que aseguren deliberación y que canalicen opiniones y debates hacia formas de tomar decisiones

pragmáticas y eficientes, deberíamos repensar nuestras actuales instituciones democráticas. Parlamentos, gobiernos y partidos son hoy por hoy elementos centrales en el sistema democrático. Desde nuestro punto de vista, son los partidos políticos los que en la actualidad ejercen el rol clave de mediación-control entre población y gobierno, con la constante colaboración amplificadora de los medios de comunicación, siendo esos mismos partidos los que nutren de contenidos y concentran el protagonismo en la sede parlamentaria.

A partir de esas premisas, se puede imaginar un sistema en el que el gobierno fuera elegido con mecanismos similares a los actuales, y en el que las decisiones que hoy toma el parlamento y otras consideradas suficientemente significativas, fueran sometidas al refrendo directo de toda la ciudadanía con derecho a voto, utilizando los instrumentos que ofrecen las TIC y sus desarrollos futuros. Esos momentos decisionales se concentrarían en ciertas fechas, y en los periodos previos se produciría el debate público, animado por unos partidos políticos que deberían orientar sus funciones hacia una labor de *brokerage* y articulación de intereses y alternativas, perdiendo peso su actual énfasis en la ocupación de espacios institucionales. Se dibuja así un sistema en el que el voto directo no se produciría sin mediación ni deliberación. No hablamos por tanto de una simple democracia plebiscitaria. El voto directo contaría con la imprescindible mediación partidista, configurando así una salida pragmática que podría permitir alianzas con los protagonistas actuales de los procesos de intermediación y representación de la voluntad popular.

Es importante tener en cuenta que hasta ahora las instituciones existentes han tendido a usar y modelar las TIC como mecanismo de reforzamiento de sus posiciones de poder. No es sorprendente, por tanto, tal y como hemos ya mencionado, que las instituciones políticas y democráticas hayan buscado la aplicación de las TIC a sus rutinas sin romper los paradigmas comunicacionales y de poder previos. Pero estamos hablando de otra democracia, de otra forma de hacer política, y por tanto esa simple adaptación no parece auspiciable.

En este sentido, es evidente que los partidos políticos deberían cambiar significativamente su actual forma de operar. Su trabajo se haría menos seguro, y sus funciones y el tipo de reclutamiento que actualmente impulsan, debería modificarse sustantivamente. Los partidos son hoy organismos o entidades notablemente cerradas y muy volcadas a la ocupación de espacios institucionales; predomina una visión

centrada en la presencia mediática de los líderes que comunican constantemente los mensajes a afiliados, votantes, simpatizantes y ciudadanía en general. La labor de «cocina» se realiza de manera poco transparente, centrada en las élites, los cuadros políticos y la organización, junto con los intereses que se logran canalizar o representar. En un escenario como el que apuntábamos, los partidos deberían trabajar mucho más en red, con menores seguridades organizativas, con un énfasis parecido al actual en relación con los medios de comunicación, pero con mucha mayor capacidad de articulación de intereses y de opinión en el territorio y en las redes sociales. El papel de las ideas, de la capacidad de influir en el entramado social próximo sería esencial, reduciéndose en cambio el papel de la disciplina de partido o de la militancia organizada.

Parece claro que en esta estrategia, en la que las TIC jugarían un papel central en la configuración de un sistema democrático basado en el voto directo de la ciudadanía sin la intermediación de las instituciones representativas tradicionales, existen problemas significativos. Uno de los principales sería, sin duda, el papel de los parlamentos en ese nuevo escenario, aunque algunos hablan ya de democracia postparlamentaria. Pero, si nos referimos más en concreto a los problemas que pueden surgir en la implementación de las propuestas de democracia directa reseñadas, algunos de los que se han señalado como más significativos son la falta de continuidad y de estrategia definida en la opinión de la ciudadanía, la falta de información y debate suficiente, sin asunción de responsabilidades sobre los efectos de las decisiones tomadas, el peligro de falta de participación que permita el control del voto en ciertas decisiones por parte de minorías con intereses muy definidos, o el exceso de complejidad en las políticas o decisiones a tomar, así como los problemas derivados del propio uso de las TIC, su control, garantías, etc.

El punto en el que se alude a la falta de preparación de la ciudadanía para enfrentarse a la complejidad de los temas que hoy nutren los debates legislativos es probablemente el más de fondo. Voces como las de Schumpeter o Sartori han afirmado que la ciudadanía no tiene el interés suficiente para seguir debates de fondo e interesarse por temas que no estén muy conectados con sus intereses más inmediatos. Por otro lado, argumentan que la tecnificación de muchos de los debates sobre alternativas ante problemas concretos aleja a la ciudadanía de su posible implicación. Su implicación en la decisión, afirman, solo podría afectar negativamente la calidad del resultado final. No parece un argumento fácil de sostener en momentos en los que, si por una parte cada vez está

más en duda la univocidad de las respuestas técnicas, más se oye hablar de construcción social del riesgo o de *technology assesment* aludiendo a la necesidad de incorporar opiniones legas en temas de complejidad técnica relevante pero que son difícilmente resolubles sin esa visión de no-experto. En el fondo uno acaba pensando que los argumentos contra la democracia directa basados en la falta de formación suficiente de los ciudadanos para tomar decisiones, podrían servir igual para argumentar contra la misma democracia genéricamente definida.

Los problemas derivados de la propia forma en que se han desarrollado las TIC (muy vinculadas a perspectivas de carácter mercantil y económico), el control sobre la Red y sobre la producción del software, la desigualdad en su acceso, o los posibles problemas de control y de garantías que plantea su uso, son claros y van a seguir existiendo durante largo tiempo. De manera mucho más concreta, existen problemas en la propia forma en que se debe desarrollar la votación electrónica. Nada de eso puede ser negado. Pero, volviendo a los primeros párrafos de este texto, no deja de ser importante, a pesar de todo, preguntarse hacia qué democracia avanzamos y hacia cuál nos gustaría acercarnos. El cuadro de alejamiento ciudadano del sistema político, que parece extenderse y afianzarse, avala el hecho de avanzar, aunque sea de forma experimental, a fin de detectar fortalezas y debilidades.

Lo que parece indudable es que ya no es posible hablar de renovación de la política, ni de replanteamiento de las políticas sin incorporar no solo Internet y lo que significa, sino también el gran cambio tecnológico que la era digital ha supuesto. Los instrumentos de las políticas, las vías de comunicación política…, deben necesariamente repensar sus rutinas y formas de proceder ante el alud de cambios tecnológicos que en poco tiempo han cambiado nuestras vidas. Lo que hemos incorporado en este apartado es solo una tímida muestra del mucho camino que queda por recorrer en este sentido.

¿Conclusiones?

Todo se mueve a nuestro alrededor, vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movediza y cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas

y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios muy esquemáticamente resumidos en estas páginas. Pero es la política el gran objetivo de este ensayo. El sistema político no funciona como debería. La política está en crisis. Los políticos acumulan agravios y reproches. La capacidad de los gobiernos (europeo, estatal, autonómico o local) es puesta en cuestión cada día por asuntos que se originan muy lejos o sobre los que no tienen competencias directas, pero que a pesar de ello les explotan en sus caras y afectan directamente a sus ciudadanos. ¿Cómo repensar la política, el gobierno en sus distintas esferas y sus instrumentos de acción: las políticas públicas?

Hemos tratado de responder parcialmente a esta pregunta a lo largo de las páginas anteriores. Los laberintos decisionales a los que se enfrentan los sistemas políticos en la actualidad no proceden tanto de la propia incapacidad de la forma de operar de la política y de las instituciones en que se despliega formalmente, sino más bien de la propia complejidad y falta de definición precisa y consensuada de los problemas con que se enfrenta. Agravado todo ello por los efectos de una globalización que nos hace interdependientes sin establecer mecanismos de regulación y gobernanza a la altura de esa interdependencia. Las políticas que derivan de esas instituciones, de las distintas esferas de gobierno aquí analizadas, se ven afectadas por la rapidez con que se han movido y transformado los que serían sus objetivos de actuación (las personas, sus entornos, los problemas que les aquejan…) sin que su capacidad de adaptación a esa nueva realidad se haya producido. Así, muchas de esas políticas nos resultan contradictorias, ineficaces o perfectamente prescindibles.

Nuestra propuesta ha sido la de repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en nuestros análisis, para desde esa reconsideración de los temas, y desde esa aceptación de la complejidad no como obstáculo sino como condición, poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos profundizar en la democracia, acercar instituciones y problemas, y por tanto reforzar la política de proximidad que representan los gobiernos locales, desmonopolizar las instituciones y hacerlas más permeables a las iniciativas sociales, implicar a la ciudadanía en la resolución de problemas que no son problemas de la política o de las instituciones, sino que son problemas de todos.

Estamos seguros de que nuestras respuestas pueden parecer parciales, imperfectas o poco concretas. Pero están planteadas desde la búsqueda de un equilibrio entre la descripción analítica y la propuesta normativa. Hemos pretendido trabajar desde una lógica de realismo político, buscando salidas también realistas a los males que aquejan a nuestras democracias. Pero no hemos querido quedar atrapados por el pesimismo tradicional de aquellos «realistas» que ven en la democracia una forma no autoritaria de gobierno, o que reducen el ideal democrático a una forma competitiva de escoger a nuestros gobernantes. Ser hoy realista puede y debe exigir a la democracia que incorpore a la ciudadanía a la resolución colectiva de los problemas comunes, y ello supone no confundir política con instituciones, ni participación con elecciones. Sin duda, el debate sigue abierto, y nosotros nos comprometemos a seguir participando en el mismo.

Referencias bibliográficas

Bauman, Zygmunt, *The individualized society*, Polity, Cambridge, 2001.
Crouch, C., *Posdemocracia*, Madrid, Taurus, 2004.
Noveck, B. S., *Wiki Government*, Washington, Brookings, 2009.
Rödel, U., Frankenberg, G., Dubiel, H., *La cuestión democrática*, Madrid, Huerga y Fierro, 1997.
Rosanvallon, Pierre, *La légitimité démocratique*, París, Seuil, 2008.
Rosanvallon, Pierre, *La contra-démocratie*, París, Seuil, 2006.
Subirats, Joan, *Otra sociedad. ¿Otra política? Del «no nos representan» a la democracia de lo común*, Barcelona, Icaria, 2011.
Subirats, Joan *et al*., *Repensar la política en la era de los movimientos y las redes*, Barcelona, Icaria, 2007.
Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

9. Neoconservadurismo, neoliberalismo y protesta social

Un nuevo ciclo de protestas

Pedro Chaves Giraldo

Cuando el noble enseñe al sastre su empleo
y, en lugar de herejes, ardan los puteros,
será porque el reino de Albión
ha entrado en la gran confusión.
Cuando en todo pleito se haga justicia,
Y amo y escudero sin penurias vivan;
Cuando nuestras lenguas no murmuren más
Y nuestros rateros dejen de robar;
Cuando el usurero saque sus reservas
Y erijan iglesias putas y alcahuetas,
Un tiempo habrá entonces, ¿Y quién lo verá?
En que nuestros pies sirvan para andar.

Shakespeare, «Profecía del Bufón (Final III.ii)», *El Rey Lear*, 1605.

Decía Alain Touraine[1] que lo más sorprendente de la situación de brutal crisis que estamos viviendo era el silencio de las víctimas. Este libro fue primero pensado justo cuando estallaba en Madrid, y otros lugares

[*] Durante la elaboración de este material se celebró la Asamblea Constituyente de Izquierda Abierta en Madrid (España). Algunas partes de estos materiales fueron utilizados en el Documento Político de esa Asamblea. Naturalmente, como suele suceder, el resultado del debate colectivo hizo mejor el texto original, pero ese no me pertenece. Esta es mi versión original y de la que puedo hacerme responsable.

de España, una revuelta singular y que llamó rápidamente la atención de todo el mundo. Nadie pudo dejar de sentirse concernido por el alcance de las demandas, por las críticas y por la masividad de la protesta, pero también por el original modo de organización y por el uso de una democracia deliberativa de alta intensidad.

Parecía que las víctimas, finalmente, sí reivindicaban su espacio a través de una gestión inusual de su «voz», esto es de su capacidad de expresarse en el espacio público. Precisamente, esta condición diferente y desafiante del 15M, casi desde cualquier punto de vista, fue la primera y llamativa cuestión de su irrupción en la agenda política. Ni siquiera era sencillo determinar con claridad de qué tipo de sujeto estábamos hablando. No era un partido político, no era un grupo de interés, no era un movimiento social. Pero sin ser nada reconocible en los viejos conceptos de la ciencia política o la sociología, su impacto político estaba siendo espectacular y muy importante.

Quedaba por ver si esta «presencia colectiva» como la ha llamado Boaventura de Sousa Santos, estaría en disposición de revertir la tendencia de la «sociedad capitalista» a la desaparición de los actores.[2] No es este asunto menor. Los síntomas de esa «crisis de la representación» tradicional son conocidos y reiterados. La fragmentación y/o hundimiento de los modelos clásicos de representación no han impedido la emergencia de otras formas de dar satisfacción a la necesidad de encontrar referencias en los conflictos. Las perspectivas neopopulistas, las fórmulas de relación «directa» del líder con su electorado o base social, son una de ellas, pero no la única. Rosanvallon[3] plantea la emergencia de la impolítica, esto es, de fórmulas de control indirecto del poder, expresión de la consolidación de una sociedad de la desconfianza. En cualquier caso, crisis de la representación y crisis de los sujetos sociales y políticos que han dado sentido y sustancia a nuestras democracias representativas hasta el momento.

---

1 Alain Touraine, *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*, Madrid, Paidós, Estado y Sociedad, 2011.

2 *Ibid.*, p. 29. Con la desaparición de los actores, Touraine se refiere a la desaparición de sujetos colectivos, articuladores de demandas, representantes de conflictos en una sociedad.

3 Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza,* Buenos Aires, Manantial, 2007.

El propio movimiento 15M o el movimiento de los indignados (usaremos indistintamente ambas calificaciones) expresaba su punto de vista sobre estos asuntos elevando a categoría de símbolo de la movilización lemas como: «No nos representan» o «Lo llaman democracia y no lo es». En todo caso, la cuestión que se planteaba es hasta qué punto el movimiento de los indignados recuperaba una perspectiva de la representación en condiciones de reverdecer la confianza en la política y la voluntad de canalización de demandas ausentes de la agenda política institucional.

Se albergaban, también, dudas acerca de la condición espumosa y efímera de un movimiento que, aparentemente, había salido de ningún sitio y no había pedido permiso para reivindicar su espacio. Si el 15M se podía convertir en un actor político estaba por ver y parte del cumplimiento de ese desafío estaba asociado a su «utilidad», esto es, a tratar de cumplir algunos objetivos asociados a las demandas del movimiento. Desde entonces una parte de los análisis han incidido en la futilidad del movimiento y en su liviandad programática. Zygmunt Bauman resumía una buena parte de esos acercamientos manifestando que «el 15M es emocional, le falta pensamiento»[4] y alertaba sobre el hecho de que el movimiento corría el riesgo de evaporarse.

Ambas cuestiones, en primer lugar, la que hace referencia a la condición inocua del movimiento, aquella que querría describir que el movimiento ha sido espumoso, muy poco sustantivo, nos exige reflexionar sobre la relación entre movimientos sociales y política. Es importante que determinemos qué estamos intentando medir exactamente, y que tratemos de analizar los diferentes planos de interacción entre la acción colectiva, la movilización social, la política y sus repercusiones para el conjunto de la sociedad.

La segunda cuestión, la de saber si el 15M ha sido o puede convertirse en actor político (no necesariamente en partido político), está aún por dilucidar en el medio plazo. Lo primero que habría que señalar es que para intentar atinar con la respuesta, necesitamos saber qué estamos preguntando exactamente. No podemos seguir dando por hecho el significado de lo que es un actor en el contexto de un mundo en transición, que ha alterado profundamente la estructura de los conflictos y su capacidad de representación. Si la pregunta se refiriere a

[4] Entrevista con Zygmunt Bauman en *El País*, 17 de octubre de 2011; disponible en http://elpais.com/diario/2011/10/17/cultura/1318802401_850215.html

solo al impacto mediático y simbólico de un movimiento, aún cuando este fuera puntual y/o ocasional, podríamos decir que en el período de máxima incidencia pública de este movimiento, la respuesta sería que, obviamente, sí. Pero la duda y la respuesta deben dar cuenta de la posibilidad de revertir esa tendencia histórica de la crisis del capitalismo a terminar con todos los actores, sacrificados en el altar del mercado.

En esta hora, el movimiento como tal vive horas bajas, la etiqueta 15M parece languidecer atrapada entre su éxito y sus dificultades para continuar. Parece agotado el momento mágico de las acampadas y el proceso deliberativo que acompañó esos días a miles de jóvenes y no tan jóvenes, que vivieron una experiencia generacional única de politización intensa. Pero todo indica que este movimiento ha dejado un legado muy importante: ha reverdecido la movilización crítica y ha reivindicado la responsabilidad política por lo que está ocurriendo. Sobre estos aspectos hablaremos más adelante.

Así es que nada más aventurado que hacer predicciones sobre los movimientos sociales. Estos tienen por costumbre impugnar las proyecciones y perspectivas de los analistas y una tendencia irremediable a hacernos quedar mal. Así es que les anticipo mucha mesura y prudencia —no exenta de algún atrevimiento— respecto a los escenarios previsibles de evolución de un movimiento tan singular.

Intentaré, eso sí, ser más contundente respecto a aquellas cuestiones que nos pueden permitir entender el porqué de su emergencia, la fisionomía de los actores protagonistas y sus principales reivindicaciones. También en este punto podríamos haber aducido humildad en el análisis, recordando que, doscientos años después de la Revolución Francesa, un dirigente chino afirmó que aún no había transcurrido tiempo suficiente como para poder realizar una apreciación equilibrada de su trascendencia histórica. Pero no avanzaríamos mucho con tanto comedimiento.

Cuatro propuestas de interpretación

Las tres cuestiones, en forma de hipótesis, que pretendo defender en este trabajo otorgan esa explicación sobre la emergencia y la condición de los protagonistas del 15M a una confluencia de factores entre los que

destacaría los siguientes: en primer lugar, un conjunto de cambios tectónicos que han mutado la condición de nuestras sociedades y que han sido dirigidos y orientados por un bloque social y político liderado por una elite global. Este liderazgo global y minoritario ha sido posible con la complicidad del Estado y con el apoyo activo y/o pasivo de importantes sectores de las viejas clases medias (las vinculadas al Estado del bienestar) y las nuevas clases medias crecidas al calor de los ciclos de expansión económica desde finales de la década de 1970. Este liderazgo ha construido un sentido común cuyas referencias básicas pueden ser formuladas alrededor de las ideas de Estado mínimo, la condición central del mercado como regulador social y la pérdida progresiva de espacio de la política, atenazada por el deterioro y la minorización creciente del espacio público y por el desprestigio de su acción relacionado con decisiones que, justamente, merman y deterioran sus condiciones de existencia y relevancia. Lo importante de este conjunto de cambios remite a la modificación sustancial de las condiciones en las que se hizo posible y reproducible el pacto social de postguerra.

En segundo lugar, la crisis económica ha puesto de manifiesto la irreproducibilidad de este pacto social. Es decir, si durante el periodo de afirmación y consolidación del proyecto neoliberal, pudo pensarse y mantenerse, precariamente, el pacto social, la crisis ha mostrado la imposibilidad de su mantenimiento, ni siquiera con un deterioro mayor de sus condiciones de reproducción. Lo que la crisis fractura es la tendencia histórica que dio sentido, precisamente, a ese gran acuerdo de convivencia, al predominio estructural de los procesos de inclusión sobre los procesos de exclusión.[5] La cuestión está en el efecto acumulado de estos decenios de desregulación, privatización y crisis del régimen general de valores propio de nuestra modernidad. Ese efecto acumulado tiene dos implicaciones importantes para esa no reproducibilidad del pacto social de postguerra.

En primer lugar, económica, las bases de autorreproducción del capitalismo en su versión neoliberal hacen inviable el sostenimiento de un Estado del bienestar, en condiciones de asegurar sustento material para el pacto social y para esa perspectiva histórica de inclusión creciente en la que creíamos vivir. Por primera vez en la historia de Occidente, sin la intervención de una guerra o de una catástrofe natural, los hijos vivirán, con toda probabilidad, peor que sus padres. Aún cuando

5 Boaventura De Sousa Santos, *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Buenos Aires, Clacso Libros, 2006.

en la explicación de la crisis cuentan mucho la codicia y la avaricia sin límites de los que más tienen,[6] lo sustancial remite a los cambios económicos en el capitalismo tardío y, entre ellos, la centralidad del sistema financiero en el conjunto de la estructura económica y sus exigencias. La crisis marca un antes y un después: los viejos tiempos no volverán.

En segundo lugar, como señala Wendy Brown,[7] el neoliberalismo ha lanzado un asalto frontal contra los fundamentos de la democracia liberal. Si la globalización ya había vuelto problemáticas las instituciones liberales, al vaciarlas de su sustancia reguladora y representativa, la situación actual implica una vuelta de tuerca que cambia los principios de constitucionalidad, igualdad ante la ley, libertades políticas y civiles, autonomía política y universalismo por los criterios de mercado, las relaciones coste/beneficio, la eficacia y la rentabilidad. El Estado deja de ser la encarnación de la soberanía popular para convertirse en una arena propicia para la gestión de negocios y el reparto de prebendas a partir de la legitimidad, cada vez más problematizada, de esa institución.

Convendría aclarar en este punto que el Estado no es víctima, sin más, del proceso de globalización. No comparto la idea de la pérdida de relevancia del Estado fruto de su situación de objeto en el devenir del mundo globalizado, como si lo ocurrido hasta ahora se hubiera hecho a expensas del Estado y contra su voluntad. Esta es una idea insostenible. Sin el concurso activo de los Estados y de sus élites políticas este proceso hubiera sido imposible. Ahora bien, conviene reconocer, por sus implicaciones, esta situación paradójica del Estado, atrapado entre las exigencias de un mercado internacional, al que se reverencia sin crítica, y que demanda minimizar el papel del Estado, para que este deje de ser un obstáculo en el camino hacia la hiperglobalización[8] y los efectos devastadores de estas políticas sobre el mismo Estado que las enuncia. Si el Estado está usando su reserva de legitimidad para

6 Hay tantos casos de esa codicia incomprensible que es difícil rescatar alguno en particular, pero se me ocurre uno especialmente memorable, el de Richard Fuld, entonces presidente de Lehman Brothers, que contaba, en su mejor momento, hasta con seis jets privados, entre otras muchas propiedades. ¿Para qué demonios puede alguien necesitar seis jets?

7 Wendy Brown, «Nous sommes tous démocrates» en *Démocratie, dans quel état?*, París, La Fabrique Éditions, 2009, pp. 59-76.

8 Esta es la paradoja de la globalización a las que se refiere Dani Rodrik en su libro: *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2011.

acometer estas políticas de desregulación y flexibilización en todos los órdenes, hay que decir que los efectos de estas políticas malbaratan esa reserva, agotando con más rapidez sus recursos.

La confluencia de estos dos momentos —el fin del contrato social de postguerra y su irreproducibilidad y el asalto del neoliberalismo a la democracia— marcan una frontera que nos anuncia la emergencia de un nuevo contractualismo de matriz claramente neoliberal, confrontado con el contrato social que dio origen al Estado del bienestar. Este nuevo contrato se caracteriza por la manifiesta posición central del mercado como articulador social; la consecuente subordinación de la política a la economía; la minorización de los sujetos políticos tradicionales como representantes y como interlocutores; y un nuevo papel de las instituciones como impulsores de este nuevo modelo de contrato social, por un lado, y como gestores al servicio de la disminución de los costes de oportunidad de las empresas, por otro.

Por último, y por lo que hace a las hipótesis de este trabajo, convendría intentar aproximarse a una explicación de los porqués de la emergencia de este fenómeno del movimiento de los indignados. En primer lugar, la estructura de oportunidades políticas que ha posibilitado la emergencia de esta reacción social tan importante tiene que ver con el efecto disruptivo que sobre el sentido común neoliberal o, mejor, sobre la racionalidad política neoliberal,[9] ha tenido la crisis económica. Conviene recordar que al comienzo de la misma escuchamos aquellas declaraciones que pedían desde «refundar el capitalismo» a «congelarlo». Opiniones emitidas, todo hay que decirlo, por eximios representantes del orden establecido. Era evidente que se cumplían algunas de las condiciones que suelen argüirse para dar cuenta de la aparición de la acción colectiva: la percepción de un cambio significativo en nuestra sociedad y la aparición de fracturas o grietas en el, hasta entonces, inmaculado lienzo de la narración hegemónica y, con ello, la evidencia de que las elites dominantes se encontraban perturbadas y divididas respecto a lo que hacer.

9 Concepto que usa Foucault y que Wendy Brown reinterpreta en su propuesta de interpretación del neoliberalismo, a mi juicio, con mucho sentido. Véase, Wendy Brown, *Les habits neufs de la politique mondiale. Néoliberalisme et Néoconservatisme*, París, Les prairies ordinaires, 2007.

No es significativo para esta explicación que ese momento de incertidumbre durase unos meses. Tiempo suficiente para que se activase la protesta y que esta fuera, además, muy transversal en términos de afinidades políticas. Convendría incorporar, justamente aquí, el espectacular incremento de la desconfianza hacia la política y los políticos. Diferentes encuestas daban (y dan) cuenta de esta aversión y antipatía hacia la actividad política. Entre las explicaciones plausibles aparecen las relacionadas con la certeza de que, respecto a la política económica al menos, no hay diferencias apreciables entre las grandes formaciones políticas; que los políticos no hacen lo que deben; que los políticos —la mayoría al menos— se pliegan sin demasiada oposición a las exigencias de los celebérrimos mercados; el conocimiento público de que la arrobada relación de algunos políticos con los mercados tiene una generosa recompensa cuando estos se retiran; la certeza de que hay leyes y normas que se realizan con el fin de satisfacer intereses inconfesables y privados o el tema de la corrupción y su capacidad de propagar la metástasis a todo el sistema político de su ponzoña.

No obstante, fuerzas políticas minoritarias que, hasta entonces, arrastraban sus discursos por los lugares menos luminosos del espacio público, han encontrado una nueva oportunidad para recordar sus previsiones y, de paso, se han ofrecido a servir de cobertura institucional al movimiento. Esto es, el movimiento ha encontrado apoyo en aliados que le ayudaban a trascender el umbral de la calle y «usar» lugares reservados a la representación tradicional.

En segundo lugar, conviene abordar el asunto de la novedad o no del movimiento. A mi juicio el 15M daría cuenta de una nueva realidad en la acción colectiva y en la protesta. La movilización social vinculada al 15M sería así, desde este enfoque, la representación de un nuevo momento y de un nuevo tipo de movimientos. Este movimiento es novedoso no tanto por las reivindicaciones como por la articulación de las mismas; por la ocupación del espacio público; por el modo de organización y sobre todo, porque el contexto otorga a su acción una significación novedosa y original.

Está por ver si esa novedad refleja elementos sostenibles en un nuevo periodo de conflicto social, que resultarían propios, también, para otros movimientos posteriores. O su novedad se va a agotar como acción colectiva de transición que responde a condiciones rápidamente

cambiantes e irrepetibles. Si esto fuera así, el 15M habría prestado a la movilización social una amplia cantidad de recursos a disposición de otra estructura de conflicto y de otro ciclo de acción colectiva.

Por último, es imposible explicar la coalición social que ha posibilitado la irrupción de los indignados, sin referirse a la crisis terminal de las diferentes tradiciones de la izquierda, la reformista y la alternativa. La izquierda socialdemócrata ha hecho particularmente bueno el viejo axioma según el cual «la izquierda se echa de menos cuando no está en el gobierno y se deplora cuando está». Tras la caída del muro de Berlín, esta pensó que se abría un tiempo de oportunidades sin límite habida cuenta de la cuarentena (como mínimo) a la que iba a ser sometida la tradición comunista y/o revolucionaria o alternativa. Desde entonces su lógica de actuación ha sido la de la acomodación a los valores dominantes y a los intentos de reinterpretación de los valores neoconservadores que empezaban a ser dominantes. Leída la globalización o como un mar de oportunidades o como un mal inexorable, la propuesta política de la socialdemocracia perdía prestancia y capacidad de atractivo. De hecho, una vez en el gobierno, ha contribuido (con desiguales dosis de entusiasmo, justo es reconocerlo) a promover y propiciar el grueso de las recetas de ajuste duro promovidas por «los mercados». El fiasco paradigmático de este empeño de acomodación lo ha representado mejor que otras opciones la tercera vía de Tony Blair o el «talante» sin sustancia y sin proyecto del zapaterismo en España.

El primero fue formulado y defendido incluso en términos académicos. Pero su desaparición política y su insustancialidad programática no han dejado huella, si bien han puesto de manifiesto los límites de esa estrategia adaptativa. En España la gestión del presidente Zapatero comenzó con la expresión de una voluntad de anclar su propuesta en el republicanismo cívico y terminó su mandato plegado a las exigencias de los mercados sin asomo de crítica ni de matiz. La socialdemocracia forma parte de los males del sistema a los ojos de millones de personas que no distinguen, en esta tradición, diferencias semánticas significativas respecto a la derecha supuestamente antagonista.

Por lo que respecta a las tradiciones alternativas, parece evidente que las viejas tradiciones emancipadoras han agotado su capacidad de enunciación de la utopía y del cambio social. Quedan, a lo sumo, como testimonio de una época de vivencia épica de la política y de un compromiso insobornable contra la injusticia, pero eso no es suficiente

para representar lo viejo y lo nuevo, simultáneamente. Su condición de reservorios de espíritu de resistencia les otorga un papel inestimable en su condición de opositores a los desmanes del capitalismo senil, pero no es atractivo suficiente para canalizar nuevas demandas y, sobre todo, nuevas propuestas.

En ambos casos, su condición de partidos políticos les ha emparentado —a veces injustamente— a los ojos de la ciudadanía, como parte del mismo problema: los partidos y la política. La crisis de la izquierda tradicional no es necesariamente la crisis de la izquierda, en general, ni siquiera la advertencia sobre un futuro sin partidos políticos en ese espacio de referencia. En este punto el 15M puede ser leído como una oportunidad para la renovación programática, organizativa y generacional de la izquierda y de las tradiciones de resistencia y emancipación.

Del terrorismo global a los problemas económicos y sociales

El siglo XXI comenzó con los atentados de Al Qaeda sobre las Torres Gemelas en Nueva York. El 11 de septiembre de 2001, el vuelo 11 de American Airlines y el vuelo 175 de United Airlines, pilotados por terroristas islamistas, impactaron sobre dos edificios emblemáticos de Estados Unidos produciendo una conmoción mundial de consecuencias incalculables, en aquel momento.

La expresividad de ese atentado terrorista incalificable ponía de relieve cambios en nuestro mundo con implicaciones en todos los ámbitos. De pronto se retaba al imperio desde presupuestos cultural-religiosos y mediante acciones alejadas de los estándares convencionales, fueran estos políticos o militares, con efectos devastadores en términos simbólicos. Emergía con mucha fuerza el papel de la identidad, el uso de las nuevas tecnologías y la condición global de algunos hechos políticos. La respuesta de Estados Unidos y sus aliados tuvo como consecuencia un importante conjunto de cambios de naturaleza política y geoestratégica que siguen proyectando su larga sombra hoy día.

Siguieron después los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres, cuya brutalidad y objetivos (los sectores más populares) fueron buena muestra de la condición criminal

de los que los cometieron. Pero mostraron un enemigo diferente, que usaba los canales hegemónicos de la globalización para transmitir un discurso preñado de un pasado antimoderno y una reivindicación de una identidad cultural anclada en una visión profundamente retrógada de la religión y la moral.

La larga sombra de esos días, proyectada sobre nuestro presente, remite a la actividad de los gobiernos en esa hora. Una respuesta global en clave conservadora buscaba mostrar el poder de los Estados agredidos y reinterpretar, en clave securitaria, los desafíos del momento. De ese tiempo rescatamos al menos tres cuestiones relevantes que han moldeado la acción política de los Estados desde entonces. En primer lugar, la idea del Estado de excepción como normalidad. La retórica posterior a los atentados hablaba el lenguaje de lo excepcional, un cambio epocal que nos obligaba a reconsiderar nuestra civilización y sus relaciones con otras culturas. De ese momento data la carta que 60 conocidos intelectuales norteamericanos publicaron[10] en febrero de 2002. La idea de la guerra justa, de la guerra defensiva para defender al inocente, es el argumento central de ese llamamiento. Aunque, posteriormente, algunos de esos intelectuales se han desmarcado abiertamente de la política de la administración Bush, su propuesta añadió agua al molino de la singularidad de la situación y su más que probable extensión en el tiempo.

La política, tal y como la habíamos conocido hasta ese momento, podía ser congelada a voluntad de los nuevos poderes ejecutivos de los que las administraciones se dotaban, entregados por Parlamentos asustados y con poca decisión. En ayuda de ese imaginario de excepcionalidad se desplegó una importante actividad legislativa. Y esta sería la segunda cuestión significativa. El *trade off* democrático de esos días aparecía magníficamente interpretado por esa sentencia que proclamaba lo siguiente: «Aquí tienen nuestros derechos civiles, ahora protéjannos». Y, efectivamente, la entrega de derechos civiles se produjo y fue sancionada normativamente. La USA Patriot Act, aprobada el 26 de octubre de 2001, suponía un radical recorte de derechos civiles y su subordinación, supuestamente, a la estrategia de lucha contra el terrorismo.

---

10 A. Etzioni, F. Fukuyama, S. Huntington, R. D. Putnam, T. Skocpol, M. Walzer *et al.*, «What We're Fighting For. A Letter From America», *The Washington Post*, 12 de febrero de 2002.

Recordemos, simplemente, las críticas que ya en su momento recibió esa Ley por dejar la vida privada de los individuos expuesta a los servicios de inteligencia y de represión. La norma, conviene recordarlo, fijaba un plazo (hasta finales del año 2005) de prescripción de aquellas normas más lesivas para los derechos civiles y políticos. Tras un arduo debate, fue finalmente ratificada el 9 de marzo de 2006 por el presidente Bush con muy pocos cambios respecto al original. Es decir, aquello que fue aprobado en condiciones de excepcionalidad se ha convertido en la nueva normalidad.

Cambios legislativos de parecida naturaleza se produjeron en distintos países. El penal de Guantánamo queda como testimonio oprobioso de ese tiempo, que ponía de manifiesto la capacidad de la primera potencia mundial para burlar el derecho internacional sin más explicaciones. Con posterioridad WikiLeaks demostró, haciendo pública información secreta sobre esta materia, hasta qué punto se habían violado sistemáticamente derechos y se había encarcelado a inocentes sin más culpa que su aspecto, estar en un lugar equivocado o tener un familiar supuestamente terrorista. Pese a las pretensiones iniciales de Obama, el penal sigue abierto mostrando al mundo la doble vara de medir en la interpretación de los derechos humanos y del cumplimiento de la legalidad democrática por parte de la primera potencia mundial.

La combinación de psicosis, lenguaje bélico y cambios normativos, instaló en la sociedad la idea de un momento de excepcionalidad cuyos riesgos compensaban la transferencia de poder e intimidad a los servicios más opacos del Estado: la inteligencia y los cuerpos de seguridad. Lo importante es, precisamente, esto, la aquiescencia de las poblaciones que entregaron su patrimonio de derechos a cambio de la protección del Estado, sin preguntar nada más. De paso se consolidó en el imaginario social la idea de que las situaciones excepcionales precisan de medidas excepcionales. Y que ese nuevo estado de la sociedad exige disposiciones que serán dolorosas. Probablemente, nunca antes el poder político —en connivencia con otros poderes— tuvo tantos recursos a su disposición para hacer del miedo un gran regulador social. Se ponían sólidos cimientos cultural-políticos para usar estos medios en otros momentos excepcionales. Seguro que la ocasión se presentaría.

La tercera cuestión hace referencia a un cambio en la perspectiva del Estado. Si la lógica neoliberal ha buscado afanosamente su desmontaje pieza a pieza, la perspectiva de la «lucha contra el terror» incrementó el poder del Estado y le habilitó para incrementar su poder represivo y fiscalizador. Podría parecer sorprendente que, precisamente, aquellos más denodados defensores de la entronización del mercado y de su lógica como único referente válido incluso en términos morales sean, al tiempo, los más fervientes defensores del incremento en la capacidad represiva y vigilante del Estado. Pero es solo una paradoja aparente. El análisis foucaltiano del neoliberalismo ya mostraba que la nueva racionalidad política no se acompañaba de una disminución de las prerrogativas del Estado, o incluso de su perímetro, sino, al contrario, de un potente voluntarismo estatal.

Para Wendy Brown, la suma de fuerzas que han defendido este conjunto de políticas que hemos denominado, convencionalmente, neoliberales, representa la articulación de un conjunto muy variopinto de integrantes: ultras religiosos y políticos; rancios conservadores; una parte de la elite social y profesional que ha prosperado con la globalización; la jerarquía de varias iglesias; los dirigentes de varias familias políticas, etc.; en términos culturales, ese bloque político y social mezcla de manera virtuosa la perspectiva neoliberal y la neoconservadora. Ambas abiertamente diferentes e incluso contradictorias en algunos puntos, se refuerzan en una dinámica incremental e integradora. Por una parte, el aumento de la autoridad del Estado es el corolario evidente del proceso de despolitización individual que viene produciéndose. Por el otro, el neoconservadurismo y su reivindicación del Estado, así como sus afirmaciones morales e identitarias, proponen un reencantamiento político, susceptible de compensar el desencantamiento producido por la lógica tsunami de las prácticas neoliberales en todos los órdenes.

Este punto me parece especialmente importante. Entender, entre otras cosas, el 15M nos exige salir de la visión estrecha y simple que considera el neoliberalismo, solo, como una ideología económica o que desprecia o minusvalora los efectos combinados de estas políticas, sobre la democracia, el ejercicio de los derechos y la cultura política de nuestras sociedades.

Las consecuencias políticas de la globalización: el giro neoautoritario

Hemos vivido una acumulación de situaciones y procesos que han convergido en cambios tectónicos en nuestras sociedades. Nuestra vida ha transitado del mundo previsible y ordenado del fordismo, al mundo desordenado y descontrolado de la globalización.[11] Esos cambios han afectado a todos los ámbitos, pero es en la esfera política donde las transformaciones han resultado, aparentemente, menos manifiestas y, sin embargo, son más significativas y sensibles. La consecuencia más llamativa es esta pérdida de significación de la política como institución reguladora de la vida de las comunidades. Sometida hoy al dominio de la lógica del mercado y a la pérdida de legitimidad por sus decisiones, pero sobre todo por sus subordinaciones. Estos cambios están significando un auténtico cambio de sistema. Una mutación sustancial de nuestras condiciones a la hora de pensar la vida en comunidad. Estos cambios afectan a las instituciones y sus lógicas, pero también a las poblaciones y su disposición respecto a los asuntos públicos, así como a su virtud cívica.

Entre los autores que han reflexionado sobre esta cuestión, destacaría a Luigi Ferrajoli que se refiere a la emergencia de poderes desregulados y salvajes consecuencia del proceso de deconstitucionalización de nuestros Estados de derecho.[12] Este proceso, desconocido por la masividad de incumplimientos del orden constitucional, se explica por la doble crisis destructiva de la representación política, por arriba y por abajo. En todos los casos se pone en cuestión o se niegan otras tantas separaciones entre esferas o niveles de poder: entre Estado y pueblo, entre esfera pública y privada, entre fuerzas políticas e instituciones públicas, entre poderes mediáticos y libertad de la cultura y de la información.[13]

Formarían parte de esa doble tenaza destructiva, según Ferrajoli, cuestiones como la verticalización y la personalización de la representación con la aparición de liderazgos mediáticos y carismáticos

11 Para Bauman nuestra modernidad ha contribuido a asociar orden y capacidad de control. Estas dos palabras se convierten, hablando de biografías personales, en previsibilidad y estabilidad. Hoy, para Bauman, «se diría que nadie controla el mundo. Peor aún, en estas circunstancias no está claro qué significaría controlar», en Bauman, Zygmunt, *La globalización, consecuencias humanas,* México DF, FCE, 2005.

12 Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis del Estado constitucional,* Madrid, Editorial Trotta, 2011.

13 *Ibid.,* pp. 45 y ss.

que permitirían —a juicio de sus defensores— formas más genuinas de democracia directa y participativa. Un segundo factor, sería el de la progresiva confusión y concentración de poderes. Esto es, tanto la primacía creciente de los intereses privados sobre los públicos, como la subordinación del resto de poderes al ejecutivo. A juicio de Ferrajoli: «[…] cabe hablar de una forma singular de regresión premoderna. En síntesis, de una forma de patrimonialismo populista o de populismo patronal, que se manifiesta en una suerte de apropiación privada de la esfera pública, acompañada de formas de feudalización de la política y de las instituciones basadas en el intercambio entre fidelidad y protección». El tercer aspecto se refiere al proceso de cartelización de los partidos políticos o a la creciente integración de los partidos en el Estado. El último aspecto habla de «la total ausencia de garantías de la información». La combinación, letal para la democracia, del control político y el control propietario de los medios de información. Los dos aspectos de la crisis por abajo nos hablan de la «homologación de los que consienten y la denigración de los que disienten», junto al declinar del sentido cívico y del compromiso ciudadano, fruto de la exacerbación de los peores egoísmos individuales y sociales.

Todo este conjunto de factores ha modificado las condiciones que permitieron, mejor o peor, la pervivencia del pacto social de postguerra. Recordemos que este pacto fue, en gran medida, el fruto tanto de la acumulación histórica de reivindicaciones de derechos, como de las condiciones del final de la Segunda Guerra Mundial, entre las que merece la pena destacar: la confrontación sistémica entre capitalismo y socialismo y la acrecida importancia de los partidos y organizaciones sindicales obreras y de izquierdas.

El pacto social funcionó como un gran acuerdo de apaciguamiento de la confrontación de clases y se instituyó como un modelo de convivencia, un nuevo contrato social que favoreció un importante ciclo económico expansivo y, sobre todo, perspectivas razonables de prosperidad y seguridad para la mayoría de la sociedad. Por vez primera en la historia, estaba al alcance de una mayoría pensar en el ciclo vital con una cierta estabilidad y confianza. El futuro ya no era, necesariamente, una amenaza. En palabras de Tony Judt: «¿Qué legaron la confianza, la tributación progresiva y el Estado intervencionista a las sociedades occidentales en las décadas que siguieron a 1945? La sucinta respuesta es seguridad, prosperidad,

servicios sociales y mayor igualdad en diversos grados».[14] Esta articulación de prosperidad y certidumbre generó un vínculo muy intenso entre democracia y economía. Esta relación dimensionó la intervención de la política en la economía con la voluntad de favorecer procesos de redistribución de riqueza con una perspectiva claramente igualitarista.

La vinculación de la democracia con el progreso social no era nueva. De hecho, ese nexo se construyó históricamente fruto del conflicto social protagonizado por el movimiento obrero o el movimiento feminista, entre otros. Frente a la propuesta elitista o liberal de reducir la democracia a la elección de los que nos van a gobernar en los próximos cuatro años, o bien, acentuar la separación entre política y economía, de manera que la democracia sea un asunto de ciudadanía al margen e independiente de consideraciones económicas, sociales o de bienestar, las tradiciones de base obrera, feminista, republicana y marxista reivindicaron una democracia sustancial y con capacidad para mejorar las condiciones de vida de la mayoría. La política y su gestión deberían ser puestas al servicio de garantizar sociedades del bien vivir para una parte sustancial de la población.

La virtud de las «décadas doradas» del Estado del bienestar, más allá de legítimas críticas, es que consolidó esa tradición, le dio un sentido y le ofreció un marco institucional y político en el que verse proyectada. Se construyó, así, ese triángulo virtuoso de la democracia que relaciona, de modo responsable, las instituciones con las comunidades políticas y las políticas públicas con las poblaciones. En definitiva, esa idea fuerte de la democracia contribuyó a consolidar en el imaginario social la narración de una concepción de la misma fuertemente protectora y al servicio de las mayorías. Los procesos democráticos podían revertir y encauzar los signos adversos del funcionamiento del mercado sobre la base del control político que las instituciones estatales realizaban, de manera efectiva, sobre la mayoría de los flujos económicos significativos.

14 Tony Judt, *Algo va mal,* (segunda edición), Madrid, Taurus, 2010, p. 77.

Hiperglobalización y crisis económica: el fin del contrato social socialdemócrata

El proceso de hiperglobalización ha permitido revertir la situación en todos los órdenes y ha justificado la voladura, más o menos controlada, del Estado del bienestar y del contrato social que le estaba vinculado, por mor de las necesidades de la economía. Nada más significativo que el cambio de prioridades en la política de los Estados: del desempleo a la inflación y el déficit público.

El desplazamiento a una esfera transnacional del espacio de decisión en el ámbito económico, junto con otros factores, ha cambiado por completo la naturaleza de los Estados, con consecuencias sustanciales para ese contrato social que había presidido la vida de nuestras sociedades hasta ahora. Es sabido que ese estado de bonanza económica y esa posibilidad de autodeterminación política eran solo predicables, en realidad, para un conjunto relativamente reducido de Estados. Pero no es menos cierto, que esa perspectiva política y social se convirtió en un objetivo, además de un deseo, para la inmensa mayoría de países y de poblaciones. Mediante este modelo de convivencia y este contrato social, Europa se convertía en un referente y en un modelo frente a Estados Unidos, toda vez que, primero, el socialismo real se mostró como una alternativa inviable o indeseable o las dos cosas;[15] y, en segundo lugar, tras la caída del muro de Berlín y la implosión del modelo, no había más que un gran paradigma en competencia con dos alternativas: el modelo de capitalismo anglosajón, desregulado y salvaje, y el modelo europeo de capitalismo embridado y democráticamente controlado.

Los empeños por desmontar el Estado del bienestar europeo llevan tiempo en la agenda y, de hecho, se han producido cambios que han modificado sensiblemente el contrato originario. Pero no ha sido hasta la aparición de la crisis económica que se ha hecho visible la condición de «reproducible» para ese contrato social. Las dos últimas décadas han erosionado y debilitado hasta hacerlo casi irreconocible ese gran acuerdo de convivencia e integración económica y política. Pero mientras las crisis del sistema financiero ocurrían en la periferia, para las

15 La síntesis más aguda sobre la verdad de este modelo político y económico dice que en estos países, todo lo que había de socialismo no era real y todo lo que había de real no era socialista. No se puede explicar mejor.

mayorías en nuestras sociedades era posible seguir imaginando o bien que los incendios serían controlados o bien, que, pasados algunos momentos de incertidumbre era pensable regresar a la situación anterior.

La crisis ha tenido un efecto devastador sobre el imaginario de un proceso democrático con capacidad de controlar las decisiones económicas. Pero también sobre la perspectiva de un progreso económico donde predominarían las lógicas inclusivas sobre las de exclusión. Los datos sobre el incremento de la desigualdad en los últimos 30 años son demoledores. Según la OCDE[16] en su informe *Seguimos divididos: ¿por qué la desigualdad sigue aumentando?* publicado en diciembre de 2011, la diferencia entre ricos y pobres ha alcanzado su nivel más alto en 30 años. Los ingresos medios del 10 por 100 más rico es ahora cerca de nueve veces mayor que los del 10 por 100 más pobre en toda la OCDE.

La brecha de ingresos ha aumentado incluso en los países tradicionalmente más equitativos, como Alemania, Dinamarca y Suecia, del «5 a 1» en la década de 1980 hasta el «6 a 1» de hoy. La diferencia es de «10 a 1» en Italia, Japón, Corea y el Reino Unido, y aún mayor, de «14 a 1» en Israel, Turquía y Estados Unidos. En Chile y México, los ingresos de los más ricos siguen siendo más de 25 veces superiores a los de los más pobres, los más altos de toda la OCDE. La desigualdad de ingresos es mucho mayor en algunas grandes economías emergentes fuera de la zona de la OCDE. De «50 a 1» es la diferencia de ingresos en Brasil, que sigue siendo muy superior a la de muchos otros países, aunque ha ido disminuyendo de manera significativa durante la última década.

Más informes ayudan a aquilatar el significado de lo que está ocurriendo y sus consecuencias en todos los órdenes. En el informe de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), *Desigualdades en el trabajo durante la crisis. Testimonios de Europa,* se dice: «Los datos obtenidos sobre países europeos muestran que la crisis ha agravado las desigualdades existentes y que determinadas categorías de trabajadores se han visto más afectadas que otras».[17] Las razones de estas desigualdades hay que buscarlas en la contratación temporal que ha funcionado como un amortiguador del empleo el 90 por 100 de los desempleados tenían contratos temporales, en los recortes salariales o en el crecimiento de los empleos con bajo salario. Según el informe un 40 por 100 de los

16 http://www.oecd.org/document/51/0,3746,en_2649_33933_49147827_1_1_1_1,00.html.
17 http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_159594/lang--es/index.htm

empleados declaran dificultades para llegar a fin de mes. Este dato —junto con otros— dan testimonio del acercamiento del modelo laboral europeo al estadounidense, con la aparición del *working poor,* del trabajador pobre, empleado a tiempo completo, incluso, pero cuyo salario no le permite asegurar su supervivencia en condiciones dignas.

El Informe plantea que: «En Europa más que en otras regiones, la combinación de medidas de estímulo, subsidios para preservar la inversión y la estabilidad laboral, y diálogo social han ayudado a limitar los efectos de la crisis en el empleo y en la cohesión social». Conocer que los paquetes de medidas de reforma de los mercados laborales van en la dirección contraria nos permite entender mejor el sentido de estos cambios y, para lo que nos ocupa, fortalece esta idea de modificaciones irreversibles en la esfera económica y del trabajo que irían, claramente, a contrapelo de lo que había sido hasta el momento el pacto que aseguraba el contrato social de postguerra.

El Foro Económico Mundial considera que los desajustes fiscales crónicos y la grave disparidad de ingresos serán los riesgos con mayor predominancia en los próximos 10 años en la economía global, amenazando el crecimiento a nivel mundial, según señala en su Informe «Riesgos Globales 2012».[18]

En España, el número de pobres crece por el desempleo y los bajos ingresos. El recorte en un 4,4 por 100 de los ingresos medios de los hogares en 2010 incrementa el número de personas con pocos recursos y crece el porcentaje de españoles que vive por debajo de la línea de pobreza, que llega hasta el 21,8 por 100. Es el dato provisional de la Encuesta de Condiciones de Vida 2011, publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que considera pobre aquel que vive con ingresos inferiores al 60 por 100 de la mediana. Hay menos dinero en casa de los españoles. El ingreso medio anual por hogar lleva dos años bajando, el correspondiente al último ejercicio cerrado (2010) quedó en 24.890 euros, un descenso del 4,4 por 100 respecto a la última encuesta, y la media por persona bajó hasta los 9.371 euros, un 3,8 por 100 menos.

Es interesante señalar que cuando la OCDE quiere explicar el origen de este salvaje incremento de la desigualdad, exculpa a la mundialización pero culpa a las políticas domésticas y reformas institucionales

18 http://reports.weforum.org/global-risks-2012/

realizadas bajo la presión de la globalización. No es fácil añadir nada a un comentario tan sesudo. La OCDE reconoce, eso sí, que las reformas normativas producidas en el mercado de trabajo han posibilitado que más personas accedan a un empleo con bajos salarios y que, esa situación, ha repercutido en el incremento de la desigualdad.

La propia OCDE ofrece un ejemplo de interpretación de la relación entre economía y política en el nuevo contexto enormemente sugerente. En su informe de octubre de 2011, *Perspectivas OCDE: España, políticas para una recuperación sostenible*, defiende que «la reforma constitucional (se refiere a la inclusión constitucional del artículo 135 que sanciona el compromiso de España con la limitación estructural del déficit público) es un ejemplo de liderazgo y responsabilidad para tomar la iniciativa frente a los mercados y lanzar una señal clara e inequívoca de disciplina presupuestaria a largo plazo».

El resumen, hasta aquí, es que la combinación de globalización y crisis económica ha construido una nueva economía con un impacto demoledor sobre las viejas prerrogativas de los Estados y sobre las condiciones para hacer posibles democracias de calidad. Desde el año 2008, además, la aguda crisis económica ha evidenciado el fin del pacto social de postguerra. La alteración de las condiciones que lo hicieron posible hace insostenible ese pacto para las clases dominantes y plantea el interrogante sobre la actitud de las clases subordinadas y/o dominadas. Los cambios tectónicos que estamos viviendo han sido posibles por la combinación de varios factores: cambios económicos; cambios tecnológicos muy significativos; la articulación de un bloque social y político que los ha promovido y defendido; el apoyo activo y/o pasivo de las nuevas clases medias emergentes y de parte de las viejas clases medias, más vinculadas al modelo de *Welfare State;* cambios normativos que o bien han modificado la constitución material de nuestros modelos democráticos o bien han producido cambios normativos de amplio calado. Por último, en este período se ha consolidado un sentido común, una racionalidad política, que ha ofrecido una cobertura ideológica y moral plausible para los cambios.

Comentando sobre Estados Unidos un periodista,[19] que tenía la intención de explicar el radical cambio político de su padre: de obrero demócrata a *hooligan* del Tea Party, ponía de relieve la trama ideológica

19 Thomas Frank, *Pourquoi les pauvres votent à droite. Comment les conservateurs ont gagné le coeur des États-Unis, celuis des autres pays riches*, Marsella, Agone, 2008 [ed. cast.: *¿Qué pasa*

que había permitido esa adscripción incondicional de una parte de las clases medias a un programa que les era claramente perjudicial. Su propuesta es que la agenda conservadora articula un programa de demandas socialmente muy agresivo y populista: valores morales, valores familiares, religión, antintelectualismo, guerra a lo políticamente correcto, «liderazgos cercanos», etc., con una agenda económica oculta, profundamente regresiva. Dice Thomas Frank: «Votad por la prohibición del aborto y tendréis una buena reducción del impuesto sobre el capital. Votad para que vuestro país vuelva a ser más fuerte y tendréis la descentralización. Votad por hacerle una butifarra a esos universitarios políticamente correctos y tendréis la desreglamentación de la electricidad. Votad para que el gobierno afloje su presión (o no nos apriete tanto el cinturón) y tendréis los conglomerados y monopolios de medios de comunicación de la industria agroalimentaria. Votad para resistir al terrorismo global y tendréis la privatización de la Seguridad Social. Votad para darle una colleja al elitismo y tendréis un orden social en el seno del cual los ricos serán más ricos de lo que lo han sido nunca, los trabajadores despojados de todo poder y los ejecutivos de las empresas remunerados más allá de toda imaginación».[20]

La naturaleza de este dominio es de tal magnitud, que los conservadores se han asegurado su poder incluso «si milagrosamente el libre mercado fracasa, si su libertarismo no aporta nada concluyente y si su "nueva economía" se hunde».[21] La consolidación de esta hegemonía neocon ha contribuido a reforzar una *Zeitgeist,* un «espíritu del tiempo» que refuerza este poderoso dominio de la racionalidad política del capitalismo de nuestros tiempos.

¿Una tormenta perfecta para la contestación social? ¿En qué dirección?

Los días 15 y 16 de septiembre de 2008 son fechas emblemáticas en la visibilización de la crisis económica y su magnitud. Esos dos días vieron la quiebra de Lehman Brothers y la práctica nacionalización de AIG. La compañía de servicios financieros más grande del mundo y

con Kansas? Cómo los ultraconservadores conquistaron el corazón de Estados Unidos, Madrid, Acuarela, 2008].

20 *Ibid.*, p. 33.

21 *Ibid.*, p. 30.

la compañía de seguros más grande del planeta quebraban iniciando una sucesión de acontecimientos en cadena que mostraban al mundo la fragilidad del sistema financiero y la enorme cantidad de mentiras y trampas sobre las que se había montado el entramado económico de aparente éxito de los años anteriores. «Es el momento en que descubrimos que el sistema es extremadamente corrupto; un sistema que remunera generosamente a quienes lo controlan y evalúan, y distribuye unos indecentes beneficios entre los responsables de los desastres».[22]

Aunque las señales más manifiestas del desastre que se avecinaba comenzaron en junio de 2007, con el anuncio por parte de Bear Stearns de la quiebra de dos *hedge funds* especializados en inversiones en hipotecas *subprime.* Esa palabra endemoniada ha pasado a formar parte de nuestra realidad de un modo que no podíamos ni imaginarnos y ponía de relieve la financiarización de nuestra economía y su enorme fragilidad. Se hacía manifiesta la centralidad del sistema financiero en todo el sistema económico y la capacidad de la globalización para amplificar las consecuencias de la economía de casino organizada alrededor del predominio de este sector económico sobre el resto. Evidenciaba de que los beneficios que mueven el mundo ya no se producen en la economía real —la de la producción y los servicios— si no en las finanzas, en la especulación con recursos ajenos a través de una sofisticadísima gama de productos que repartían los riesgos en la economía mundial y que se basaban en una entelequia más parecida a un fraude que a otra cosa, pero que generaba cuantiosos beneficios para los administradores y ejecutivos de los bancos y empresas financieras diversas. La economía financiera global ha funcionado con un esquema similar al de la pirámide de Ponzi. Una arquitectura fraudulenta que basa su engaño en las importantes retribuciones que produce a los incautos inversores al comienzo del proceso y que termina por esquilmar los patrimonios con una rapidez inversamente proporcional al tamaño de la pirámide. Este desplazamiento del capitalismo productivo al financiero es el que nos ayuda a entender lo ocurrido en la economía mundial en los últimos treinta años y cuya crisis padecemos hoy con unas consecuencias todavía imprevisibles.[23]

---

22 Jacques Attali, *¿Y después de la crisis qué…? Propuestas para una nueva democracia mundial,* Barcelona, Gedisa, 2009.

23 Para una aproximación a interpretaciones sobre la crisis véase: Yanis Varoufakis, *El minotauro global. Estados Unidos, Europa y el futuro de la economía global,* Madrid, Capitán Swing, 2012. También Jeffrey Sachs, *El precio de la civilización,* Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2012.

Se trata, sin duda, de la mayor crisis económica de los últimos 80 años y aún no ha tocado fondo. Peor aún, no es que no sea posible adivinar cuándo comenzará la recuperación, sino que es difícil imaginar qué significará exactamente esto y sus consecuencias para el empleo y el bienestar. Durante la crisis misma los procesos de desigualdad ya presentes y constatables en el período de esplendor de la globalización financiera se han mantenido y agudizado. Al mismo tiempo, los compromisos de pago de la deuda soberana y la adquisición de préstamos para impedir la quiebra del Estado están implicando en Europa —especialmente en algunos países— unos sacrificios que se han llevado por delante las mejoras y derechos conseguidos después de décadas de conflictos y reconocimiento. Los partidos de la derecha europea y estadounidense han planteado la salida de la crisis en términos dilemáticos: o trabajo o derechos. Las dos cosas ya no son posibles.

Las reformas acometidas hasta ahora han contribuido al deterioro de los servicios públicos y sus prestaciones universales; a la privatización o semiprivatización de lo que quedaba en manos del sector público en el ámbito productivo y a un retroceso en la práctica de derechos adquiridos especialmente en el ámbito laboral, con una especial incidencia para el papel histórico de los sindicatos. Aunque ha sido después de 2008 cuando la exigencia de esta minorización de la calidad y alcance de estas políticas públicas ha sido más expresiva, marca, en realidad, una continuidad respecto a lo que ya venía realizándose. Parecería, más bien, que el impacto singular de esta quiebra y de la economía del pánico que se ha adueñado de las sociedades estaría sirviendo para apurar la lógica de desregulación y flexibilización que ya venía produciéndose. En este caso el miedo y la situación de excepcionalidad contribuyen a producir ese efecto shock en las poblaciones que paraliza sus capacidades de inteligibilidad y resistencia. Debemos a Naomi Klein la popularización de este concepto que ha contribuido a hacer más comprensible la actividad de las élites y la aparente pasividad de las víctimas.[24]

En su libro cuenta varias anécdotas expresivas de este comportamiento calculador y carente de cualquier empatía respecto a las víctimas, por parte de las clases dirigente y los celebérrimos «mercados». A finales de agosto de 2005, el huracán Katrina devastó Nueva Orleans causando miles de muertos. El desastre evidenció la incompetencia de

24 Naomi Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Paidós, 2007.

la administración Bush y la pérdida de capacidades de las instituciones públicas para reaccionar frente a situaciones de emergencia. La incapacitación teledirigida del Estado tenía estas consecuencias, también. En aquellos terribles días, frente a la desolación crecía la rabia entre los vivos y abandonados que habían acabado en el Centro de Congresos del centro de la ciudad a falta de un plan de evacuación de las autoridades. La ira tenía que ver con el conocimiento de declaraciones y comentarios que ponían de manifiesto el odio racial y de clase que se expresaba cuando la ciudad seguía anegada por las aguas y los muertos continuaban sin recoger. Entre ellas, se hizo célebre el comentario que Richard Baker, un conocido congresista republicano, le había dicho a un no menos conocido grupo de presión: «Por fin hemos limpiado Nueva Orleans de los pisos de protección oficial. Nosotros no podíamos hacerlo, pero Dios sí».

Pero era Milton Friedman, entonces un venerable viejecito de 93 años quien en un artículo en *The Wall Street Journal*, tres meses después de la catástrofe, proponía aprovechar la oportunidad que ofrecía la devastación del sistema educativo público para modificarlo de raíz. En lugar de reconstruirlo, Friedman proponía entregar a las familias cheques escolares para que eligieran de entre las escuelas privadas que seguían en pie. A su vez, las escuelas privadas recibirían subsidios estatales a cambio de aceptar nuevos niños entre su alumnado. El artículo proponía que la oportunidad debía aprovecharse para hacer de este cambio una situación permanente. La idea de Friedman de que cualquier cosa que fuera etiquetada como pública apestaba a socialismo fue llevada a cabo por la presidencia de Bush. En menos de 19 meses las escuelas públicas de Nueva Orleans fueron sustituidas casi en su totalidad por una red de escuelas chárter de gestión privada.[25]

> Antes del huracán Katrina, la junta estatal se ocupaba de 123 escuelas públicas; después solo quedaron 4. […] Los maestros de la ciudad solían enorgullecerse de pertenecer a un sindicato fuerte. Tras el desastre, los contratos de los trabajadores quedaron hechos pedazos, y los 4.700 miembros del sindicato fueron despedidos. Algunos de los profesores más jóvenes volvieron a trabajar para las escuelas chárter, con salarios reducidos. La mayoría no recuperaron sus empleos.

25 *Ibid.*

Esta ejecución implacable de un plan previamente concebido, junto a la indiferencia por las víctimas respecto a las consecuencias de sus acciones y propuestas es lo que más llama la atención en la gestión de la crisis económica por parte de las elites económicas y políticas.

Este acercamiento tiene dos componentes importantes que merece la pena destacarse: el uso del miedo como regulador social y su legitimación, más aceptable después de los cambios que se produjeron tras el atentado contra las Torres Gemelas. Pero esta crisis tiene algunas características que la hacen singular. Si los cambios que se están llevando a cabo en prácticamente todos los ámbitos se consolidan estaremos viviendo la mayor modificación de nuestras condiciones sociales y políticas de la historia reciente. Con una voluntad manifiesta y explícita por parte de las clases dirigente de hacer de estos cambios una nueva realidad, así las cosas mejorasen en un futuro próximo.

Es la primera vez en la historia europea que una crisis global se salda con un retroceso tan monumental de derechos. La retórica neoliberal del sacrificio se ha convertido en una justificación para considerar los derechos adquiridos tras décadas de conflictividad social como privilegios inaceptables, en situación de excepcionalidad. Las crisis de 1844, 1890, 1907 o 1929 se saldaron con:

- Medidas que mejoraban e incrementaban el control de los poderes públicos sobre el mercado. Y esta intervención se hacía tanto para limitar la volatilidad del funcionamiento de los mercados, como para disminuir los riesgos de exclusión de los más desfavorecidos.

- Con mejoras de derechos para los trabajadores, que aseguraban la traslación parcial a la escena productiva de la condición de ciudadanía que empezaba a ser común en el ámbito de la política.

- Con mejoras en la capacidad redistributiva del sistema a través de tres vías: el reconocimiento progresivo del papel del sindicato como intermediador en el proceso de negociación; la consolidación de un capitalismo que precisaba funcionalmente de un consumo de masas para su subsistencia, de donde, la mejora salarial generalizada era una condición imprescindible para

mantener saneada la economía; y tercero, a través del incremento de la inversión pública y la extensión de servicios universales: educación, sanidad, pensiones.

Lo que la gestión de clase de esta crisis está quebrando es el paradigma que subyace a esta progresión del incremento del control público sobre la economía, solo interrumpida, hasta este momento en Europa, en los períodos de guerra. Alrededor de este eje y del convencimiento de que el mejor mercado, el mercado que mejor funciona, es el mercado regulado y embridado, se ha construido el contrato social de nuestra modernidad: inclusión económica; el trabajo como institución central en la adquisición de ciudadanía política; una lógica incremental de bienestar con servicios públicos universales y accesibles; un imaginario democrático fuertemente comprometido con la reforma social y la mejora de las condiciones de vida para la mayoría.

Pues bien, esto es lo que la gestión de la crisis se está llevando por delante y con ello las condiciones que hicieron posible dos cosas: un largo periodo de estabilidad económica en nuestras sociedades y un largo periodo, igualmente, de estabilidad política y de reconocimiento de los cauces democráticos para la resolución de los conflictos. La fractura del contrato social de la Modernidad y su sustitución por una nueva contractualidad neoliberal tiene distintas implicaciones. En primer lugar, si el contrato social anterior había sido el resultado histórico de un compromiso más o menos equilibrado entre diferentes actores e intereses en pugna, el contrato social emergente es el resultado de una imposición de las elites dirigentes frente al resto de la sociedad. Este factor fragiliza la legitimidad del nuevo contrato y amplía las zonas de incertidumbre política y de arbitrariedad de las instituciones, despegadas e «irresponsables» frente a sus ciudadanías, y serviles frente a las imposiciones del mercado. En este caso la globalización o la Unión Europea funcionan como coartadas que desplazan la responsabilidad por las decisiones.

En segundo lugar, la nueva contractualidad neoliberal amplía los criterios de exclusión. Si, siguiendo a Boaventura,[26] el viejo contrato social excluía a la naturaleza, a todos aquellos que no eran considerados ciudadanos y todo aquello que no podía ser sujeto a mercantilización y,

26 Boaventura De Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política,* Madrid, Trotta, 2005, pp. 339 y ss.

por lo tanto, objeto de un contrato, el actual modelo amplia dramáticamente el ámbito de exclusiones. Se amplía el estado de naturaleza y, así, todo aquello que no debe ser incluido en ninguna fórmula contractual. La quiebra de la institución laboral como generadora de ciudadanía propone una disminución de las capacidades políticas para una parte creciente de nuestras sociedades que ve así mermados sus derechos y su condición de iguales en el escenario político. La simbiosis creciente entre mercantilización y despolitización ha privatizado y excluido de las instituciones reguladoras del contrato social una gran parte de los conflictos contemporáneos, no solo aquellos estrictamente privados, también buena parte de los que antes eran considerados conflictos claramente políticos. Una consecuencia de este último elemento es la creciente judicialización de la cotidianeidad, resultado de la privatización de los conflictos y su desplazamiento del ámbito público (político) a un ámbito privado (mercantilizado y sujeto a exigencias contractuales, por tanto).

En tercer lugar, nuestros sistemas políticos aparecen cada vez más sometidos a una lógica donde se articulan instituciones formalmente democráticas con un incremento del fascismo social a través de diferentes vías. La condición débil de nuestras democracias ha sido profusamente mostrada y demostrada, lo que me importa en este punto es reseñar la importancia de este factor en el encadenamiento que nos lleva a la emergencia del 15M. Por una parte, la crisis, como acelerador del compuesto político creado por la globalización ha quebrado esa expectativa de la democracia como proceso que aseguraba el control social por parte de las poblaciones de las cuestiones más trascendentes para su vida cotidiana.

La legitimidad democrática, el reconocimiento del poder y de sus obligaciones en nuestros sistemas, se intensificó en el modelo del Estado de bienestar gracias al entrelazamiento de tres modos de concebir la misma: la legitimidad derivada del reconocimiento social de un poder, la legitimidad como adecuación a una norma o valores y la legitimidad producida por la mejora de las condiciones de vida para la mayoría.[27] Esa mezcla de procedimientos formales y sustantivos está en el mismo corazón de la fortaleza y de la aceptación popular de nuestros sistemas democráticos. Pero es esta articulación la que se ve asediada por la lógica implacable de los mercados y sus requerimientos a la política y a las instituciones.

27 Pierre Rosanvallon, «La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad», *Estado y Sociedad*, núm. 176, 2010, p. 25.

Por otra parte, los resultados de las elecciones ya no garantizan una representación fidedigna de los conflictos sustantivos en el seno de la comunidad política, ni tampoco los actores están en condiciones de garantizar consecuentemente el cumplimiento de sus programas. La elección pierde así mordiente democrático y no va mucho más allá de permitir un procedimiento participado de elección de los gobernantes. Argumentar que esto es lo que la gente quiere pues sigue votando, no permite avanzar mucho en la explicación y sigue dejando el tema de la quiebra de la legitimidad intacto. Es necesario seguir indagando, entonces.

En segundo lugar, el neoconservadurismo *versus* neoliberalismo ha construido un imaginario de confrontación política extremadamente agresivo. La demonización del adversario se realiza desde perspectivas muy diferentes: administrativas (incompetentes); políticas (sin proyecto); morales (indignos e inmorales); religiosas (sin Dios y por tanto sin límites); éticas (favorables a la muerte de inocentes); formativo-cognitivas (iletrados, ignorantes, no están en la realidad) y por supuesto identitarias (estar contra la reforma laboral o contra la política de ajustes es estar contra la patria). Cualquiera de ellas por separado, o la suma de algunas de ellas o de todas, hace inviable pensar la comunidad política en su conjunto y, por supuesto, hace incluso imposible considerar que hay, siquiera, unas reglas del juego compartibles, que marcarían territorios que no podrían sobrepasarse. Está permitido hacer trampas si ese recurso permite ganar al enemigo (nada de adversario).

Junto a esto, como antes comentábamos, encontramos la pérdida de empatía de las clases dirigentes respecto a la suerte del conjunto de la ciudadanía. El Estado del bienestar construyó una relación «necesaria» entre los de arriba y los y las de abajo a través, básicamente, de la ampliación de la democracia, la politización de los conflictos y la justificación moral de la política fiscal. La privatización producida de manera consciente por el neoliberalismo, más el discurso que responsabiliza a cada individuo singular de su suerte, ha liberado a las clases dirigentes de cualquier responsabilidad moral por el devenir de sus sociedades. Una religión dócil con los poderosos ha completado la auto-justificación para los despropósitos y para un estilo de vida que parece insultante frente a los sufrimientos de la mayoría y que es, simplemente, indiferente respecto a su suerte. El neoliberalismo ha estigmatizado a los perdedores e invisibilizado a los pobres. Esta situación es la que ha permitido a Warren Buffet, multimillonario

norteamericano cuya fortuna se estima en 52 mil millones de dólares, afirmar que: «Se ha desatado una auténtica guerra de clases y la van ganando los míos». Y esta es la situación que explica que directivos, cuya gestión es directamente responsable de millones de pérdidas en sus empresas, sigan al frente de las mismas embolsándose suculentos salarios y extras, sacados directamente de los fondos de rescate pagados por el erario público.

Por último, el uso de la reserva de legitimidad democrática de las instituciones, para imponer las decisiones previamente tomadas y al servicio de las exigencias de los mercados, devalúa el contenido mismo del procedimiento democrático y rompe ese eslabón de oro entre la democracia y el bienestar que hizo de estos regímenes estables e inclusivos. El deterioro de la legitimidad democrática tiene graves implicaciones en términos de convivencia y de cohesión social. La legitimidad es esa «institución invisible» que garantiza una relación sólida entre gobernantes y gobernados. Como dice Rosanvallon:[28] «Si bien la legitimidad es, en el sentido más amplio de la expresión, un simple economizador de coerción, su variante democrática tiene como función más exigente la de tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad. Contribuye a dar cuerpo a lo que constituye la propia esencia de la democracia: la apropiación social de los poderes. La legitimidad democrática produce un movimiento de adhesión de los ciudadanos, indisociable de una sensación de valorización de ellos mismos».

Esta quiebra de la legitimidad está en el corazón de la crisis de representación que minimiza el papel de la política y la somete a los dictados de fuerzas en la periferia del sistema político. Y es un factor explicativo importante para entender las demandas de repolitización y redemocratización que se han mostrado desde el 15M.

El ascenso del fascismo social es la otra cara de ese deterioro de la cultura democrática y de la emergencia de poderes salvajes que imponen una lógica de exclusión en determinadas áreas. Fascismo social es el mantenimiento de una estructura formalmente democrática pero de prácticas institucionales y políticas que vacían de sentido el contenido material democrático de las constituciones. Cuando hablamos de contenido material democrático hablamos de la apropiación

28 *Ibid.*, p. 31.

social de poderes facilitada por el sistema democrático. La aparición de esas formas de fascismo social, de exclusión y expulsión del contrato social deja la constitución reducida a un cascarón formal, frágil y manipulable.

Ningún otro régimen como el del periodo de gobierno berlusconiano podría ejemplificar mejor hasta qué punto se ha llegado en la colonización del Estado por intereses privados y en el deterioro crónico del funcionamiento de los sistemas democráticos. La esperpéntica vida del *cavaliere* formaba parte, también, de una forma de política-espectáculo que disfrazaba, tras los ropajes del absurdo y de la caspa, el asalto a los recursos económicos y políticos del Estado de derecho por parte de una minoría que se considera dueña del país. Paolo Flores D'Arcais[29] define así la situación: «El régimen de Berlusconi no es el fascismo. Pero indudablemente es una forma nueva e inédita de destrucción de las instituciones democráticas-liberales y de la ética pública mínima que las sustenta». Ahora bien, advierte que si bien el berlusconismo no es todavía el fascismo eso no debiera tranquilizarnos en exceso. Y que, desde luego, hay otros modos posibles de enterrar la convivencia democrática.

Un movimiento inesperado: el 15M[30]

La aparición del 15M causó una cierta conmoción. Lo hizo porque su potencia y masividad fue completamente inesperada. Se ha argumentado que el 15M surge como un acumulado de protestas[31] donde confluyen varias experiencias y movimientos: el Movimiento V de Vivienda digna, Anonymous, Juventud sin Futuro, ATTAC, el movimiento universitario contra Bolonia y otros. Pero si bien esto nos ofrece una pista importante para interpretar la «densidad» del 15M, su trabajo en

29 Paolo Flores D'Arcais, «Fascismo y berlusconismo», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 208, diciembre de 2010, Editorial Progresa.

30 Esta parte del artículo ha sido publicada en la revista *Paideia*, en el número 94, mayo-agosto de 2012. Nuevamente, agradezco a los editores su gentiliza al permitirme usar y difundir estas páginas en otros medios.

31 Pilar Velasco, *No nos representan. El Manifiesto de los indignados en 25 propuestas*, Madrid, Temas de Hoy, 2011.

red, debemos admitir que esta «presencia colectiva» es mucho más que la suma de esas experiencias y que, desde luego, su éxito no puede explicarse a partir de esa suma.

De hecho había otras experiencias que, sin participar de manera directa en la convocatoria de la primera manifestación, habían alimentado en la periferia del sistema político, la cultura de resistencia, el trabajo en red, la densificación del tejido asociativo crítico y un funcionamiento radicalmente democrático. Podríamos mencionar el movimiento okupa, el movimiento ecologista y movimientos urbanos de diferente tipo: asociaciones de consumo sostenible, experiencias de uso alternativo de espacios urbanos, redes de pensamiento alternativo (fundaciones, institutos, universidades no formales pero también formales, editoriales, revistas etc.). Sin este tejido, la difusión del 15M hubiera sido incomprensible, pero la existencia de este tejido no es la explicación del surgimiento del 15M.

Aunque pueda parecer un asunto sin mucha trascendencia, es importante destacar su condición de movimiento inesperado. Pese a que algunos autores defienden que la masividad de la protesta «se palpaba en el ambiente tres días antes»[32] creo que una cosa es constatar la difusión extensa de la protesta por las redes sociales y por las organizaciones a las que antes hemos hecho referencia y otra distinta es deducir de aquí que la movilización sería cuantitativamente importante o que tendría esa repercusión mediática y social.

La estructura de oportunidades políticas y el 15M

Sin pretender abusar de la elasticidad del concepto, la propuesta inicial de Peter Eisenger (1973) y sistematizada después por Tarrow de «estructura de oportunidades políticas» nos puede ofrecer una referencia de interpretación a propósito de la emergencia de esta acción colectiva. Tarrow integró las diferentes aproximaciones teóricas a este concepto escogiendo las siguientes variables significativas: el grado de apertura o cierre del sistema político y su capacidad para gestionar nuevas demandas; el nivel de inestabilidad o no de las alianzas

32 *Ibid.*, p. 25.

políticas; la posición estratégica de aliados poderosos; y los conflictos políticos entre las élites. Entendida esta articulación no como un modelo que produce movilización colectiva, «sino como una serie de claves para prever cuando surgirá la acción colectiva, poniendo en marcha una cadena causal que pueda finalmente conducir a una relación mantenida con las autoridades y, por lo tanto, los movimientos sociales».[33]

Por lo que hace al grado de apertura y cierre del sistema político y a la capacidad de este para gestionar y tramitar los conflictos políticos, conviene insistir en el modo en el que las fuerzas políticas conservadoras, a través de la propuesta neoliberal en primera instancia (una propuesta de ruptura radical con el consenso socialdemócrata), y del programa neoconservador después (una nueva agenda y un nuevo consenso), han hegemonizado la explicación del nuevo mundo. Su capacidad ha consistido en construir un marco de referencia cultural-político que ha hecho inteligible para las mayorías —en clave conservadora— los nuevos problemas y los nuevos desafíos. La naturaleza de este dominio es de tal magnitud, que los conservadores se han asegurado su poder incluso «si milagrosamente el libre mercado fracasa, si su libertarismo no aporta nada concluyente y si su "nueva economía" se hunde».[34]

La consolidación de esta hegemonía neocon ha contribuido a reforzar un *Zeitgeist*, un «espíritu del tiempo» que refuerza este dominio poderoso de la racionalidad política del capitalismo de nuestros tiempos. Conviene recordar que la resistencia cultural y política de los partidos reformistas tradicionales ha sido más bien escasa y, de hecho, ha contribuido a la extensión de un ideario que, a la postre, se vuelve contra sus propios intereses políticos. La impugnación del modelo vino desde una combinación de lo social y lo extrapolítico: el movimiento alterglobalizador, en primera instancia. Su éxito mayor, precursor ineludible del movimiento de los indignados, fue abrir una grieta en la, aparentemente, amurallada lógica explicativa del modelo y crear un instrumento político y social que podría haber sido una plataforma de reconstrucción programática de la izquierda social y política alternativa. Este movimiento y su correlato internacional, el Foro Social Mundial, fueron los últimos movimientos posibles bajo el paraguas del contrato social socialdemócrata.

33 Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política,* Madrid, Alianza Ensayo, 2004.

34 Thomas Frank, *Pourquoi les pauvres votent à droite, cit.*, p. 30.

Esto significa que hay varias puertas de salida para el malestar creciente en nuestras sociedades. La desafección a la política, la matriz conservadora del sentido común hegemónico y la crisis de la representación política hacen posible escenarios neopopulistas de diferente signo. A mi juicio la crisis económica ha actuado como catalizador de este compuesto político-cultural tan inestable e impredecible. Por una parte, ha consolidado la idea de la pérdida de relevancia de la política y de la dinámica política. Esta desafección se ha sumado a la evidencia de que la gestión de la mayor crisis económica desde hace 80 años se hacía, con rotundidad, en interés del sistema financiero, es decir, de los responsables mismos de la crisis y de una exigua minoría en detrimento de los intereses de la mayoría. El inmaculado lienzo de la explicación natural y despolitizada de los procesos se agujereaba dejando al descubierto las vergüenzas de la economía de mercado. La concentración de esfuerzos por parte de las clases dominantes para debilitar, hasta hacerlo irreconocible, el edificio de las políticas públicas universales, ha sido leído por una parte de la sociedad, como un línea roja cuyo rebasamiento hace inútiles las viejas convenciones del conflicto político.

Por último, la Unión Europea se ha sumado al panel de instituciones que promovían, en la misma dirección y con parecida intensidad, la intervención en la crisis. Su papel o ha influido o no ha diferido del de los gobiernos nacionales. Incluso estos han utilizado como coartada las exigencias de la UE para explicar ante sus poblaciones la inevitabilidad de sus políticas de ajuste. La UE cerraba, de este modo, el espacio de salidas institucionales. El mensaje que llegaba a las poblaciones era —machaconamente repetido— el compromiso de las instituciones nacionales e internacionales con una gestión de la crisis al servicio de intereses minoritarios. La ausencia de esperanza en la política formal alimentaba una indignación que hará de la crítica a la política un elemento singular de su identidad.

El resumen de esta parte podría ser el siguiente: la crisis económica ha sido ese cambio, imprescindible, en el sistema político que ha modificado las reglas del juego y ha promovido una respuesta social en aquellos sectores directamente concernidos por la misma. Los cambios han modificado la percepción de la situación, han puesto de manifiesto contradicciones entre los sectores dominantes y han favorecido los discursos que impugnan el modelo de gestión de la crisis. Por otra parte, el factor ético y moral ha sido muy importante para entender la emergencia del 15M, la indignación como argumento y como identidad solo

se explican sobre la base de esta percepción general de que la gestión de la situación de crisis servía a intereses minoritarios y soslayaba intereses generales, cuando no se despreciaban abiertamente. En este punto la corrupción política generalizada y la impunidad judicial asociada y la seguridad de que entre la política profesional y el mundo de las empresas existen puertas giratorias, permanentemente en uso, han alimentado este estado de ánimo que tan importante papel ha jugado en la activación de la protesta.

La relevancia del factor generacional

Hay un factor cognitivo-generacional que debe considerarse: hablamos de que se ha movilizado, en primer instancia, la generación Internet que suma a su uso regular de este nuevo «universo»,[35] unos niveles de formación que cumplen un papel subjetivo de primer orden en la protesta: son conscientes del significado y los contenidos de la misma. Este factor es de vital importancia para comprender la novedad del movimiento y la potencia simbólica de su denuncia. Y sugiere tres conclusiones tentativas. En primer lugar, pone en cuestión las tesis que han enfatizado el exceso de emotividad de este movimiento frente a la necesaria templanza y racionalidad de la acción política. La complejidad de la organización durante la ocupación de las plazas; el mantenimiento de la condición pacífica del movimiento en todo momento; un compromiso con una cultura cívica (limpieza de la plaza, prohibición de botellones, etc.) convertida en una opción estratégica de interacción con la ciudadanía. Estas evidencias se combinan mal con la idea de un movimiento descabezado o falto de reflexión.

En segundo lugar, la participación de un público joven (no adolescente) bien formado y que hace un uso masivo de Internet ha multiplicado el efecto difusión de las iniciativas y de las actividades vinculadas al 15M, también ha diversificado las voces y ha consolidado la imagen

35 Joan Subirats ha insistido en el cambio cualitativo que implica Internet. Lejos de ser una simple herramienta sofisticada estaríamos ante un nuevo paradigma: Joan Subirats, *Otra sociedad otra política. Del «no nos representan» a la democracia de lo común*, Icaria Asaco, Barcelona, 2011.

del 15M como una «marca». Es la idea de franquicia: un paraguas que ayuda a referenciar las diferentes iniciativas, aun cuando estas gozan de una importante autonomía.

En tercer lugar, el movimiento de los indignados ha cumplido con creces algunos de los objetivos que deben satisfacerse para asegurar la visibilidad y proyección del movimiento: ha denunciado y señalado responsables, ha enunciado los problemas en términos de justicia y su resolución en clave ciudadana, no corporativa. El conjunto de motivos, que activaron la protesta y que se convirtieron ulteriormente en un abanico de propuestas y acciones, incorporaba: la denuncia del papel de los bancos («Esto no es una crisis, es una estafa); la denuncia de la clase política y de la corrupción; el rechazo a las condiciones precarias de trabajo y de salario; el papel de la UE; la denuncia de la condición injusta del sistema electoral y la exigencia de su reforma; el papel deliberadamente partidista de los medios de comunicación y su alejamiento del ideal de objetividad y neutralidad; que la crisis la paguen sus responsables.[36]

Las propuestas del movimiento[37]

Las propuestas del 15M dan cuenta de una agenda que no puede interpretarse como un programa electoral ni como una agenda coherente de cambio. Lo más interesante tiene que ver, a mi juicio, con el modo y manera en que ese programa fue elaborado: mediante un ejercicio intenso de deliberación democrática basada en multitud de asambleas sectoriales.

Las propuestas del movimiento hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Eliminación de los privilegios de la clase política
- Contra el desempleo
- Derecho a la vivienda
- Servicios públicos de calidad

36 Fundación Alternativas, *ZooMPolítico, Especial 15-M*, abril de 2012, p. 15.

37 Tomadas como referencia del Manifiesto de Democracia Real Ya y de la página web de Democracia Real Ya a fecha de 30 de marzo de 2012; disponible en http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/

- Control de las entidades bancarias
- Fiscalidad
- Libertades ciudadanas y democracia participativa
- Reducción del gasto militar

Destacan sobre todo los aspectos relacionados con una gestión alternativa de la crisis (al menos en algunos aspectos, porque no hay nada sobre política económica); medidas de control sobre las instituciones responsables de la crisis (los bancos, especialmente); una reforma de radicalización democrática de la democracia y la defensa de algunos derechos básicos. La ingenuidad programática de algunas propuestas han alimentado la idea de la ausencia de reflexión estratégica en el movimiento, o incluso la ausencia de propuestas. Pero esto es medir la significación de un movimiento mediante un indicador adecuado solo para otros actores. La identidad del movimiento está construida alrededor de un eje moral: la indignación, el estupor por la situación, convertido en acción política. Y este es su valor fundamental: la politización de la indignación, la voluntad de encontrar una salida desde la «política» a la situación de crisis y a su gestión.

Desde este punto de vista y considerando también las propuestas, se pone de manifiesto la rigidez del actual sistema político y económico, sus dificultades para dar cabida y canalizar el rechazo a la gestión de la crisis. La propia ingenuidad de algunas propuestas pone de manifiesto hasta qué punto el sistema político se ha blindado frente a las demandas ciudadanas.

Por último, el encorsetamiento formal del sistema político hace que las prácticas intensamente democráticas del movimiento operen simbólicamente como un golpe a la naturalización de los procesos políticos y económicos (el famoso *There is no alternative*, de Margaret Thatcher en sus diferentes versiones). En las plazas de casi todas las ciudades españolas se ha vivido un ejercicio de socialización política a través de prácticas intensamente democráticas desconocido desde el comienzo mismo de la Transición política.

La acción colectiva irrumpió, así, con un contenido radicalmente democrático y de fuerte impronta reformista. A diferencia de otras prácticas políticas que han impugnado la política en nombre de fórmulas «más genuinas» de representación como el neopopulismo, tanto en su variante de izquierdas como de derechas (liderazgos casi divinos o

fórmulas organicistas, entre otras), este movimiento ha reivindicado el retorno a valores originarios de nuestros sistemas democráticos, aderezados con incrustaciones visibles de democracia directa o participativa. El mismo movimiento ha operado, en su espacio de toma de decisiones, mediante procedimientos que han actualizado el debate sobre la representación y la participación: la centralidad de las asambleas en la toma de decisiones; las prácticas deliberativas *in extenso* (decisión mediante consenso); la renuncia al mecanismo de mayorías-minorías para determinar las decisiones; la práctica de mecanismos expresivos que generan inclusión y no exclusión (los ya famosos gestos con las manos de aprobación, rechazo etc.). Desde esta perspectiva tanto la crítica a la política como las demandas de democratización son claramente republicanas y alternativas en un sentido intenso de la expresión y aparecen amparadas por un ejercicio de práctica democrática que ha convocado a miles de personas.

La ubicación del movimiento en el eje izquierda-derecha

El impacto del movimiento puso de relieve la fragilidad de los consensos en la coalición dominante que dirigía (y dirige) la gestión de la crisis. Y, más importante, evidenció un profundo malestar social intergeneracional e interclasista que se reconocía en diferentes caras del prisma de la desafección y el desencuentro. Esta condición plural del movimiento se refleja, por ejemplo, en el altísimo apoyo a su existencia. Tanto la encuesta realizada por Metroscopia como la del Centro de Investigaciones Sociológicas (junio 2011, número 2905), ofrecían cifras de apoyo al 15M de casi el 80 por 100 de los españoles. Lo que implica una transversalidad política que ha podido generar la impresión de un movimiento fuera del eje «izquierda-derecha».

El mismo movimiento en su manifiesto original de Democracia Real Ya sugiere la indignación como identidad-reconocimiento más allá del autoposicionamiento político: «Somos personas normales y corrientes. Somos como tú: gente que se levanta por las mañanas para estudiar, para trabajar o para buscar trabajo, gente que tiene familia y amigos. Gente que trabaja duro todos los días para vivir y dar un futuro mejor

a los que nos rodean. Unos nos consideramos más progresistas, otros más conservadores. Unos creyentes, otros no. Unos tenemos ideologías bien definidas, otros nos consideramos apolíticos…».[38]

Sin embargo, el estudio de las propuestas a las que antes hemos hecho referencia cruzado con la variable de auto-posicionamiento político[39] nos ofrece una visión claramente diferente. En primer lugar, los participantes en el 15M no tienen inconveniente en posicionarse en el eje izquierda-derecha (en niveles significativamente más altos que la media de la población). Y cuando lo hacen, lo realizan de un modo inequívocamente de izquierdas. La media de la ideología de los participantes en el 15M es 2,84 frente al posicionamiento ideológico del conjunto de la población que es 4,56. Es decir, los y las participantes del 15M se autodefinen como claramente de izquierdas en ese eje de reconocimiento.

El contenido de las propuestas señala una orientación marcadamente progresista. Así lo muestran medidas tales como: la seguridad en el empleo, prohibiendo despidos en empresas con beneficios; prohibición de los rescates bancarios; dación en pago; contratación de personal sanitario y educativo por parte del Estado; expropiación estatal de las viviendas en stock; prohibición de las SICAV, etc.

Por otra parte, la recusación de la legitimidad y oportunidad del 15M ha venido, habitualmente, de la derecha política que se ha sentido inmediatamente desafiada. La presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, señaló el camino del cuestionamiento al afirmar que en el 15M latían las pulsiones de los regímenes totalitarios.[40]

---

38 http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/

39 El auto-posicionamiento político se refiere a la ubicación de la población en el eje izquierda-derecha, considerando que el valor 1 se corresponde con aquellos que se autodefinen en la extrema izquierda y el valor 10 en la extrema derecha. El centro perfecto estaría, por lo tanto, en el valor 5. Los datos para esta parte del trabajo han sido extraídos del estudio que la Fundación Alternativas hizo sobre el 15M y que puede encontrarse en la web de esta Fundación con el nombre: *ZooMPolítico, Especial 15-M*. He utilizado también la encuesta de Metroscopia para *El País* y el barómetro del Centro de Estudios Sociológicos 2905, de junio de 2011. Los resultados de los tres estudios arrojan resultados muy similares.

40 En rueda de prensa de 27 de septiembre de 2011, Esperanza Aguirre, presidenta de la Comunidad de Madrid del Partido Popular, refiriéndose al movimiento 15M, afirmaba que «bajo la apariencia de inocentes movilizaciones se esconde la deslegitimación de nuestro sistema representativo y, en definitiva, constituyen la semilla del totalitarismo».

En resumen, aunque el movimiento ha tenido una aceptación claramente transversal y los organizadores del movimiento han perseguido alejarse de las etiquetas izquierda-derecha, el análisis de la variable auto-posicionamiento además del análisis del contenido de las propuestas del 15M, así como las reacciones diferentes en las organizaciones políticas, hablan de un movimiento claramente orientado a la izquierda.

Una valoración politológica del 15M

El 15M ha merecido un juicio severo desde muchos lugares, atendiendo a su falta de concreción y a que, finalmente, su incidencia en términos sustantivos ha sido muy limitada. Apena el asunto de la dación en pago (para el caso de las hipotecas impagadas) se ha visto reflejado en un cambio normativo de escasa relevancia dada la magnitud del problema. Pero esto parece una manera muy exigente y poco matizada de valorar la importancia de un movimiento social.

En primer lugar la relación de los movimientos sociales y la acción colectiva sobre la política puede medirse a través de su incidencia simbólica, esto es, a partir de su capacidad para modificar el imaginario colectivo o la percepción social mayoritaria respecto a determinados problemas significativos de la agenda política y social. A menudo los movimientos cumplen un papel esencial a la hora de cambiar la valoración de la sociedad sobre un determinado aspecto. Solo con posterioridad ese factor de cambio en el imaginario colectivo se sustancia en normas que, de manera efectiva, cambian la vida de las gentes. Es el caso del movimiento ecologista, feminista, okupa, etc. Los cambios en la legislación medioambiental o en políticas públicas de igualdad han necesitado décadas de activismo antes de producir cambios normativos de relieve.

En lo que hace al 15M sus logros en este apartado de la incidencia simbólica son incuestionables: la indignación organizada ha generado un nuevo imaginario y un nuevo sentido común sobre la crisis, sobre quiénes son sus responsables y una evaluación en términos de justicia sobre las medidas concretas de los gobiernos. Este es un valor duradero que debe ser enfatizado e, insistimos, es común a la mayoría de movimientos y a la acción colectiva conflictual que el

tránsito, del cambio en el imaginario a la aprobación de las leyes, lleve su tiempo. No hay ningún automatismo entre la ocupación del espacio público y cambios normativos sobre los temas concernidos por la acción colectiva.

En segundo lugar, el 15M ha alterado el funcionamiento de los otros actores políticos y de las instituciones mismas. Si recordamos lo que decía el PSOE en el gobierno y lo que afirma en la oposición sobre temas como la reforma laboral, los beneficios bancarios, la justicia del sistema fiscal, la reforma del sistema electoral, la dación en pago, el papel de lo público y su relación con la economía de mercado, encontraremos en todos ellos el eco cercano, muy cercano incluso, de las demandas del movimiento de los indignados. Esta vinculación es aún más obvia para el caso de Izquierda Unida y otras fuerzas de la izquierda alternativa periférica (Compromís en el País Valençiá o la coalición del Bloc e Iniciativa en les Illes Balears, Equo o los Verdes), cuyos programas electorales para las elecciones autonómicas de 22 de mayo de 2010 o generales de noviembre de 2011 han recogido de manera directa enunciados y formulaciones del mismo 15M.

Como decíamos antes, la condición transversal del apoyo a esta «presencia colectiva» ha obligado a todos los actores a actuar con contención y con voluntad de integración. Formalmente, ningún partido se ha posicionado contra el 15M, ni siquiera el PP.

Aun cuando la valoración positiva del 15M tiende a descender a medida que la escala ideológica se desplaza hacia la derecha, habría que reseñar que los niveles masivos (esperados en este caso) de apoyo en la escala 1-4 (entre la izquierda extrema y las fronteras del centro político) llegan al 84 por 100; en el centro del espectro político (5/6 en la escala de 1 a 10), ese apoyo sigue estando en el 68 por 100.[41] Si lo medimos en términos de recuerdo de voto,[42] la visión positiva del 15M alcanza un 86,6 por 100 de los votantes de IU-ICV y un 80,6 por 100 de los votantes

41 Estudio CIS 2905, julio de 2011.

42 El recuerdo de voto hace referencia a una variable que nos informa sobre el voto de los encuestados en elecciones pasadas. Responde a la pregunta: «¿A quién votó usted en las últimas elecciones?». Esta variable constituye la principal fuente de información sobre el comportamiento electoral de los encuestados y su cruce con otras variables genera información significativa sobre el posicionamiento del electorado sobre diferentes temas observados desde el voto a un determinado partido.

en el PSOE, pero un 55,2 por 100 de los votantes en el PP. En todos los casos, el apoyo al 15M se encuentra por encima del 50 por 100 de los votantes, incluido el Partido Popular.

La conclusión sería que ninguna fuerza quiso/pudo colocarse frente a la marea 15M —al menos en sus primeros momentos— y que una parte de sus agendas se han modificado para tratar de salir al encuentro de este movimiento. Es en términos sustantivos, donde el 15M ofrece, hasta el momento, resultados menos tangibles. Como decíamos, solo la dación en pago ha conocido un cambio normativo promovido desde el actual partido en el gobierno, que ha sido rechazado por el movimiento mismo. Pero podríamos decir que para un movimiento tan joven el saldo, hasta ahora, es enormemente significativo.

El 15M ha tenido una importancia mayúscula en términos simbólicos e institucionales y ha sido menos importante en términos sustantivos. Pero los dos primeros son factores muy dinámicos que siguen modificando la realidad y que alteran el curso de los acontecimientos. Es decir, su incidencia no ha terminado aún y el estudio de su evolución sigue siendo pertinente.

Una comparación con Mayo del '68

El contenido mismo de las protestas y su enunciado en términos de propuesta llaman la atención en comparación con otras movilizaciones homologables, especialmente Mayo del '68. Hay muchas diferencias contextuales que dificultan la comparación, pero si nos atenemos a los contenidos podríamos formular una primera aproximación marcada por el tiempo histórico: el periodo dorado del Estado del bienestar en el primer caso, el fin del contrato social keynesiano en el segundo. Frente a las perspectivas postmateriales e incrementales del primero, el retorno a los temas de seguridad económica del segundo. Frente a la demanda de apertura del sistema político y «ampliación de la política» del ’68, la exigencia ingenua de que, simplemente, la política y la democracia cumplan su papel. Las asimetrías parecen evidentes y nos inducen a enunciar que estaríamos hablando, en el primer caso, de un movimiento ofensivo y en el segundo, de uno defensivo.

Pienso que esta comparación se merece un poco más de atención. Del '68 se ha hablado *in extenso*, de sus virtudes y sus límites. La distancia ofrece, además, una perspectiva histórica que ayuda a aquilatar mejor su incidencia. En el caso del 15M la proximidad y su condición incipiente hacen más difícil esta aproximación. No obstante, sí podemos afirmar que el tiempo histórico marca una diferencia profunda de expectativas. Para el caso del '68 el horizonte de cambios podía alargarse, incluso, hasta el socialismo, incluso cuando era evidente que el movimiento mismo no se identificaba con el socialismo realmente existente —ni en su versión socialdemócrata ni en la comunista. Pero esta perspectiva de cambio sistémico sugiere que el movimiento consideraba superables los límites social y políticamente existentes en ese momento.

Para el caso que nos ocupa, el efecto combinado de la globalización más la crisis y sus consecuencias en términos económicos, sociales y políticos está detrás, justamente, de la radicalidad democrática de la protesta y también de su contenido de reformismo fuerte. Tanto en el ámbito económico como en el político se han enunciado denuncias y formulado propuestas con una elevado contenido reformista. Puede argumentarse, razonablemente, que parte de esta condición rupturista tiene más bien que ver con el estrechamiento del horizonte de reformas dentro del propio sistema. Pero, siendo esto cierto, no modifica el diagnóstico sobre el hecho de que las propuestas, de llevarse a cabo, reconstruirían el sistema dando lugar a una nueva situación.

El devenir del movimiento

No es fácil hacer predicciones sobre la evolución del movimiento. Creo que los factores estructurales que están en el origen de este movimiento persisten y que seguirán en el corto y medio plazo. Entiendo que también persistirán los factores organizativos y subjetivos que ayudaron a hacer emerger la protesta en las formas y modos que conocemos. Ahora bien, ha cambiado la estructura de oportunidades. La victoria del PP en las pasadas elecciones generales y las políticas de ajuste duro pueden ofrecer protagonismo a otros actores más institucionalizados (los sindicatos). Es muy probable que vivamos un doble movimiento de fragmentación y encuentro de las protestas. Diversificación, porque los

sectores afectados por las políticas de recortes son cada vez más, pero encuentro, porque prácticas como la huelga general y la intervención de actores como los sindicatos, o el traslado a las instituciones de una parte de la agenda del 15M, de lugar a la aparición de otras prácticas más estratégicas e inclusivas. En este contexto más dinámico y complejo no es fácil que el 15M encuentre un perfil específico. Puede verse tentado a intentar conseguirlo sobre la base de un juego de acercamiento y diferenciación a los conflictos emergentes —como en el caso de la huelga general del 29 de marzo de 2012, donde el 15M propuso un itinerario diferenciado y de encuentro respecto a la de los sindicatos. En este escenario, el movimiento ha perdido la iniciativa estratégica y ve condicionada su agenda por otros actores. No es fácil persistir como actor político significativo.

El movimiento ha intentado, con escaso éxito, estabilizarse y darse continuidad con su extensión organizativa a los barrios de las ciudades. Puede, no obstante, intentar mejorar su situación organizativa, o bien, puede intentar constituirse como movimiento organizado y estructurado. Una buena parte de los mileuristas o de los nimileuristas, en fin, del nuevo precariado,[43] puede encontrar más cómoda y accesible la participación en la dinámica 15M que en la estructura de otros movimientos.

En todo caso, creo que lo más significativo respecto al 15M es que inaugura un nuevo ciclo de protesta.[44] La articulación de nuevas oportunidades políticas y la propia acción de los movimientos ha situado en

43 Este concepto, originalmente acuñado por la sociología francesa en la década de 1980 para referirse al sector de la clase trabajadora con condiciones laborales más frágiles o inestables (precarización del trabajo), fue retomado y amplificado en el otoño de 2006 en la sociedad alemana, a raíz de un estudio financiado por la Friedrich Ebert Stiftung, Fundación del Partido Socialdemócrata Alemán, que analizaba la sociedad en transformación y señalaba la emergencia de un estrato o clase social caracterizada por la alternancia entre contratos temporales y desempleo, unas limitadas redes familiares y escasa formación. Desde entonces, el concepto se ha empleado con diversas acepciones, llegando a abarcar no solo al estrato social de aquellos que *trabajan*, sino también al de los que *viven* en condiciones precarias. En este último sentido nos referimos aquí a «precariado». Sobre este debate conceptual, véase entre otros, Gerald Raunig, «Máquinas MayDay», en *Mil máquinas. Breve filosofía de las máquinas como movimiento social*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2008, pp. 73-86

44 Utilizo la definición de Tarrow sobre ciclo de protesta: «Fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados, un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación, marcos nuevos o transformados para la acción colectiva, una combinación de participación organizada y no organizada y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades», Sidney Tarrow, *El*

un nuevo contexto la respuesta social a la crisis económica. Todo parece indicar que la crisis y sus efectos serán duraderos y no se vislumbra el momento de un cambio a mejor. Por otra parte, persisten las políticas que han sido impugnadas por el 15M y por otros actores. Por último, la politización de la crisis económica ha sacado la gestión de la misma del espacio de las decisiones inevitables y la ha convertido en una elección ubicable en el eje izquierda-derecha.

La incidencia del 15M ha facilitado la apertura de otras organizaciones (sindicatos, en primer lugar) a una respuesta más contundente frente a la gestión de la crisis, exigidas por las circunstancias y motivadas por los efectos de las políticas de recortes. La organización de la protesta en estas circunstancias será más plural y diversa. Probablemente, también, menos pacífica.

El ambiente «buenrollista» propio del 15M y tan profusamente copiado y tergiversado por la publicidad[45] puede verse rápidamente sustituido por otras lógicas de confrontación. La disputa por el espacio público puede adquirir tonos menos amables que los que conocimos en los mágicos meses de mayo, junio y julio de 2011 en nuestras calles y plazas. La fuerza del movimiento de los indignados no radica en su capacidad propositiva, aunque la ingenuidad de algunos planteamientos no debería ocultar que el 15M ha señalado problemas que se han convertido, ya, en cuestiones relevantes de la agenda política.

Si consideramos estos factores, el 15M es claramente un síntoma, pero es mucho más que eso. Es un movimiento de reacción a un cambio de paradigma de consecuencias impredecibles. Las preguntas alrededor de su evolución y futuro tienen que tener en cuenta el contexto de conflicto estructural al que antes hemos venido haciendo referencia y su emergencia.

---

poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, *cit.*, pp. 202-203.

45 Como ejemplo de la utilización y tergiversación de la «marca 15M» por parte de grandes multinacionales, véanse las campañas publicitarias lanzadas por Coca-Cola y Movistar en el último trimestre de 2011. Véase igualmente el contra-anuncio anónimo creado en respuesta por simpatizantes del movimiento 15M, como ejemplo de las reacciones que ha supuesto.

Agradecimientos

Algunas de las ideas que aparecen en este artículo son el resultado de horas de debate, de reflexión y de conversaciones realizadas en el marco de la Universidad, con amigos/as y en espacios propios del compromiso político. Como es obligado decir, no hago a nadie responsable por mis errores o insuficiencias, pero reconozco la deuda intelectual con algunas personas en particular. No quiero dejar de mencionar a Juan Carlos Monedero, amigo y compañero con el que hemos compartido muchas de las ilusiones que aquí se expresan y algunas de las tristezas también. A Carlos Prieto del Campo por su fuerza y su optimismo sensato; A Isabel Wences por su inteligencia y generosidad; a José María Sauca por su capacidad para impulsar proyectos y movilizar ideas; a Antonio Natera y Joan Pere Font por animarme a escribir e investigar y prestarme su generoso apoyo; a mi hijo Jaime porque me enseña cada día a ser mejor y a Sara, mi compañera, porque hay mucho de ella en este texto.

Referencias bibliográficas

Brown, Wendy, *Les habits neufs de la politique mondiale. Néoliberalisme et Néoconservatisme,* París, Les prairies ordinaires, 2007.

_____ «Nous sommes tous démocrates à présent», en VV AA, *Démocratie, dans quel état?*, París, Ed. La Fabrique, 2009, pp. 59-76.

Della Porta, Donatella y Diani, Mario, *Los movimientos sociales,* Madrid, Complutense y CIS, 2011.

Frank Thomas, *Pourquoi les pauvres votent à droite. Comment les conservateurs ont gangé le coeur des États-Unis (et celui des autres pays riches),* Marsella, Contre-feux Agone, 2008 [ed. cast.: *¿Qué pasa con Kansas? Cómo los ultraconservadores conquistaron el corazón de Estados Unidos,* Madrid, Acuarela, 2008].

Judt, Tony, *Algo va mal,* Madrid, Taurus, 2010.

Raunig, Gerald, *Mil máquinas. Breve filosofía de las máquinas como movimiento social,* Madrid, Traficantes de Sueños, 2008.

Rodrik, Dani, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial,* Barcelona, Antoni Bosch, 2011.
Rosanvallon, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza,* Buenos Aires, Manantial, 2007.
Santos, Boaventura de Sousa, «Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia» en *El milenio huérfano, ensayos para una nueva cultura política,* Madrid, Trotta/Ilsa, 2005.
Strange, Susan, *La retirada del Estado,* Barcelona, Icaria, 2001.
Subirats, Joan, *Otra sociedad otra política. De «no nos representan» a la democracia de lo común,* Barcelona, Icaria Asaco, 2011.
Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política,* Madrid, Alianza Ensayo, 2004.
Touraine, Alain, *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación,* Barcelona, Paidós, Estado y Sociedad, 2011.
Velasco, Pilar, *No nos representan. El Manifiesto de los indignados en 25 propuestas,* Madrid, Temas de Hoy, 2011.

Otras fuentes

Entrevista a Zygmunt Bauman, publicada en *El País,* 17 de octubre de 2011. http://elpais.com/diario/2011/10/17/cultura/1318802401_850215.html
Fundación Alternativas, *ZooMPolítico, Especial 15-M*.
Estudio CIS 2905, julio 2011.
Página Web de Democracia Real Ya: http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/

Cuarta Parte.
Plurinacionalidad, gobernanza y políticas públicas

10. Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador

John Antón Sánchez

Este artículo examina la propuesta política que el movimiento social afroecuatoriano, o al menos un sector de él, presentó a la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador entre 2007 y 2008. Esta redactó una nueva Constitución que determinó que «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico» (Artículo 1, Constitución del Ecuador). Nuestro interés es resaltar el aporte que la afrodescendencia hizo para la construcción del nuevo modelo de Estado y de nación que desde la Constitución se plantea para el país. Se trata de un modelo que aún está en proceso de construcción, con bases programáticas que todavía se están cimentando jurídicamente, apenas la sociedad comienza a tomar conciencia de la importancia del mismo. El ensayo se centra en la visión afrodescendiente de la plurinacionalidad, y trata de controvertir la idea de que los afroecuatorianos[1] no poseen un movimiento social tan consolidado y por lo tanto carece de propuestas globales de transformación societal, a diferencia de otros sectores como los indígenas y las mujeres. El artículo trata

[1] Los afroecuatorianos en el Ecuador son reconocidos por la Constitución como pueblo, y por lo tanto como sujeto de derechos colectivos en el mismo estatus que los pueblos indígenas. De acuerdo con el censo de 2010 alcanzan el 7,2 por 100 de la población ecuatoriana. Están concentrados en las zonas urbanas, principalmente en las ciudades de Guayaquil, Esmeraldas, Santo Domingo y Quito. Poseen dos territorios ancestrales en el Valle del Chota (provincias de Imbabura y Carchi) y en la provincia de Esmeraldas. (Fuente: CENSO 2010, elaboración propia)

de demostrar una visión distinta, aquella muestra que en realidad los afroecuatorianos se organizan como sociedad civil, interpelan al Estado, realizan acciones colectivas, poseen repertorios y al final alcanzan objetivos (Antón, 2011; Antón y de la Torre, 2012). Para demostrar empíricamente este enfoque, nos vamos a concentrar en su más reciente movilización en torno a la Asamblea Nacional Constituyente.

En el año 2008, Ecuador firmó una nueva Constitución. Con ella introdujo el concepto de Estado plurinacional e intercultural, e interpuso un nuevo marco de derechos, ciudadanía y ordenamiento del territorio. Logró reconocer a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias como sujetos colectivos de derechos. La Constitución incluye las acciones afirmativas y las reparaciones a las víctimas de la discriminación como derechos específicos. Muchos de estos derechos fueron demandados por distintos sectores sociales, entre ellos, los afroecuatorianos.

¿Qué propusieron los afroecuatorianos en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi que dio lugar a la nueva Constitución? Entre los meses de febrero y julio de 2008, en un acto de acción colectiva, un conjunto de organizaciones sociales del pueblo afroecuatoriano[2] y funcionarios de la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana, CODAE, entidad del gobierno, realizaron varias visitas a Montecristi. La delegación se reunió con el entonces presidente de la Asamblea, el Dr. Alberto Acosta, y otros constituyentes con el fin de entregar y socializar un documento denominado: *Propuesta del Pueblo Afroecuatoriano a la Asamblea Nacional Constituyente*.[3] Este folleto contenía las demandas políticas que este sector social deseaba incorporar en la nueva Constitución. La propuesta constituía un marco conceptual sobre la nación intercultural y un conjunto de proyectos de artículos relacionados con temas sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos. En términos generales, según se lee:

---

2 Entre las organizaciones afroecuatorianas que firmaron el documento figuran: Afroamérica XXI de Guayaquil, Federación de Grupos Negros de Pichincha (FOGNEP), Fundación Azúcar, Federación de Organizaciones y Comunidades Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC), Coordinadora Nacional de Mujeres Negras de Ecuador (CONAMUNE), Federación de Mujeres Afroecuatorianas (FEMUAFRO), Federación de Mujeres Afros Unidas por el Cambio, entre otras. Véase nota siguiente.

3 http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/propuesta_afaro_modelo_conesup.pdf

> Se propone un conjunto de reformas conducentes al fortalecimiento del Estado, la Sociedad y la Ciudadanía. Así mismo esta propuesta busca concretar el modelo de nación multiétnica, intercultural e incluyente.[4]

En términos generales, el documento de los afroecuatorianos contenía ideas orientadas a «fortalecer la democracia incluyente e intercultural y consolidar la nación multiétnica que es» el Ecuador.[5] De acuerdo con el manuscrito, se buscaba que la nueva Constitución estuviera orientada al fortalecimiento del Estado y la recuperación de la nación, que empoderara al ciudadano, fortaleciera la participación, legitimara la representación plural, recuperara la credibilidad del quehacer político y fundamentase los valores cívicos, culturales, éticos y morales, y combatiese frontalmente el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y toda forma conexa de intolerancia, tal y como establecen algunos instrumentos internacionales de derechos humanos.[6] De manera sintética, los afroecuatorianos le propusieron a la Asamblea Nacional Constituyente el modelo de nación intercultural, el cual debía recoger «nuevos conceptos respecto a la ciudadanía cultural, la democracia incluyente e intercultural, la nación multiétnica y pluricultural y el Estado social de derecho».[7] Para alcanzar este objetivo se propuso incorporar al menos los cuatro temas siguientes:

- Participación y representación política de todos los ciudadanos.
- Un sistema educativo integral y respetuoso con las identidades étnicas.
- Fijación de competencias e instituciones territoriales por niveles de gobierno.

---

4 CODAE, *Los derechos ciudadanos de los afrodescendientes en la Constitución Política del Ecuador,* Quito, Ed. Imagine Comunicaciones, 2007, p. 3.

5 *Ibid.*, p. 3.

6 Algunos de estos instrumentos son: la Convención Internacional Contra Todas las Formas de Discriminación Racial (1964), la Declaración y el Plan de Acción de la Tercera Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y otras Formas Conexas de Intolerancia (2001) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

7 CODAE, *Los derechos ciudadanos de los afrodescendientes en la Constitución Política del Ecuador, cit.,* p. 4.

En este ensayo nos proponemos hacer una lectura sociológica de la propuesta afroecuatoriana de la nación intercultural a la Asamblea Constituyente, la misma que luego fuera recogida y transformada en lo que finalmente se ha denominado Estado intercultural y plurinacional (Art. 1 de la Constitución). El texto está repartido en cuatro partes: la primera son los antecedentes que precisan los orígenes del Estado ecuatoriano, sus cimientos monoculturales, la supremacía de un solo concepto de ciudadanía racializada en el mestizaje y por consiguiente excluyente de otros grupos sociales como los indígenas y los afrodescendientes. La segunda parte se dedica a un examen de los fundamentos teóricos que han permitido la emergencia del modelo de Estado plurinacional e intercultural que podría dar respuesta al desgaste y a la crisis de la vigencia, por más de dos siglos, del Estado monocultural en América Latina y en Ecuador. En tercer lugar vamos a abordar las ideas conceptuales respecto al modelo plurinacional e intercultural que desde la Constitución se pretende instaurar en el Ecuador; y finalmente examinaremos los logros alcanzados por los afroecuatorianos en la Asamblea Constituyente, precisando un punto de vista y algunas recomendaciones que en términos de políticas públicas se deberían implementar en el país, para hacer realidad el modelo plurinacional del Estado ecuatoriano.

Nuestras conclusiones apuntan a que la propuesta de los afroecuatorianos para alcanzar el modelo de Estado plurinacional e intercultural fue recogida en el texto constitucional, introduciendo derechos colectivos, reconocimiento de las ciudadanías diferenciadas (los pueblos), un nuevo ordenamiento del país que dé paso a las circunscripciones territoriales de los pueblos y nacionalidades, a la legitimidad del pluralismo jurídico y al desarrollo de un conjunto de políticas públicas contra el racismo y la discriminación. Vamos a centrar el debate respecto a que la idea de plurinacionalidad si bien rescata el sentido de autonomía y autodeterminación de los pueblos y las nacionalidades del Ecuador, no necesariamente conduce a la fragmentación o ruptura de la unidad del Estado. Más bien lo plurinacional desde la afrodescendencia sería una propuesta de inclusión ciudadana, de ampliación del marco de derechos y una fórmula eficaz para romper el racismo, las desigualdades y las exclusiones históricas.

El Estado monocultural: la exclusión del otro y su crisis

La idea de Estado plurinacional e intercultural en Ecuador nace como una contrapropuesta al desgastado modelo de Estado-nación republicano que se funda en Ecuador hacia 1830 y que se caracterizó por una dominación cultural de un grupo social blanco-mestizo autoproclamado heredero de las costumbres españolas en América[8] y la supremacía racial de ese mismo grupo al tratar de imponer la blancura como camino al mestizaje.[9] Además, este modelo de Estado se estructura bajo las herencias coloniales españolas y el régimen de la hacienda,[10] pero sobre todo bajo las características de una ideología supuestamente liberal que profesaba la igualdad, la libertad y la ciudadanía sin distinción, ocultando los prejuicios raciales y la discriminación a aquellos excluidos como los indígenas, y los africanos y sus descendientes.

La puesta en marcha del modelo de Estado-nación monocultural fue muy particular en los nacientes países de América Latina a finales del siglo XIX. De acuerdo con Bradford Burns (1990) después de las guerras de independencia las élites criollas triunfantes, inspiradas en la modernidad y modernización europea, trataron de impulsar un modelo de Estado estructurado bajo una idea de nación común e identidad ciudadana única, ocultando tanto la diversidad cultural como las desigualdades sociales. La implantación de este modelo generó enfrentamientos violentos de clases y grupos culturales, lo que conllevó un *conflicto cultural*, característico de toda la región durante el siglo XIX. Según Burns, tal conflicto supuso un choque de sociedades y mundos culturales propios de indígenas, africanos y europeos, el cual comenzó ya desde el «Descubrimiento de América». El autor subraya que los conflictos culturales se dieron entre las elites y las clases populares, cada una de las cuales propugnaba sus propias ideas de progreso y civilización. Esto desembocó en enfrentamientos violentos, guerras, sublevaciones, sediciones, protestas, luchas cimarronas y movimientos populistas, caudillistas, milenaristas y mesiánicos que se extendieron

8 Mercedes Prieto, *Liberalismo y temor: imaginando a los sujetos indígenas en Ecuador postcolonial, 1895-1950,* Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2004.

9 Peter Wade, *Raza y etnicidad en Latinoamérica,* Quito, Abya Yala, 2000.

10 Andrés Guerrero, *Haciendas, capital y lucha de clases andina: disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-64,* Quito, Editorial El Conejo, 1983.

durante todo el siglo XIX. Los ganadores de estas pugnas fueron, por supuesto, aquellas élites que propugnaban el modelo europeo de progreso y modernidad eurocéntrica.

Con el triunfo de las élites latinoamericanas se impone la idea del Estado-nación monocultural. Interpretamos aquí este concepto como un paradigma de organización social, política y jurídica de la sociedad basado en la hegemonía de una sola cultura, un solo territorio, un solo gobierno, una sola religión y una única lengua. Es decir, el Estado-nación ensayado en los países latinoamericanos suponía garantizar la cohesión social por medio de la imposición de un único patrón identitario excluyente de otras expresiones autónomas de gobierno, económicas y culturales de aquellos sectores subalternos y de otros grupos racializados, como los indígenas y los descendientes de esclavizados. En términos de Norman Whitten,[11] con la imposición de este modelo de Estado-nación monocultural se cimentó *la exclusión del otro*, del no blanco mestizo y la dominación racial mestiza como base de la ciudadanía latinoamericana.

Siguiendo la misma idea de Whitten, Carlos de la Torre enfatiza que con el modelo de Estado monocultural se impuso un tipo de agencia ciudadana amparada en la dictadura racial mestiza, poniendo como centro de la estructura social una pirámide que ubicaba al blanco como eje de los derechos, y a la blancura como camino para alcanzar la ciudadanía.[12] Bajo este paradigma se crea el Estado ecuatoriano con la Constitución de Ríobamba de 1830. En esta Constitución se reservó el modelo de ciudadanía para todos aquellos ecuatorianos mayores de edad, que poseyeran bienes y no fuesen dependientes, que supieran leer y escribir, y que fuesen hombres. Es decir, la ciudadanía no estaría permitida a grupos históricamente ya excluidos como los analfabetos, los indígenas, las mujeres, los niños, las niñas, las personas que no poseyeran bienes y los dependientes. Pero igualmente se descartaba a los africanos y sus descendientes, quienes eran esclavos.

Además, cuando se abolió legalmente la esclavitud ni siquiera se otorgó la ciudadanía a los afrodescendientes. La Ley de Abolición de la Esclavitud, firmada en 1852 por el presidente Urbina, no consideró ciudadanos ecuatorianos a los recién libertos, sino «libres», y estos

11 Norman Whitten (ed.), *Transformaciones culturales y etnicidad en la sierra ecuatoriana*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 1993.

12 Carlos de la Torre, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, Quito, CAAP, 2002.

mediante diversas argucias jurídicas debieron seguir en relación de dependencia gracias a la institución del concertaje y el huasipungo que dio continuidad a las condiciones de explotación y servidumbre impuestas desde la esclavitud.[13] En definitiva, la visión del Estado-nación monocultural ecuatoriano fundado en 1830 e inspirada en la dominación colonial se convirtió en una estrategia de negación de derechos ciudadanos a los descendientes de esclavos. En la mayoría de los Estados nacionales latinoamericanos, bajo la ideología del monoculturalismo, se impuso la idea de construir un modelo de sociedad integrador bajo el paraguas del mestizaje. Este marco societario obligaba a los afrodescendientes a asimilarse, blanquearse y renunciar a su negritud para adquirir su ciudadanía. Así se impone una especie de racismo de Estado que negó la ciudadanía afrodescendiente.[14]

Ahora bien, el modelo de Estado monocultural que se estableció desde 1830 en Ecuador prevaleció con fuerza hasta 1998 cuando se dieron reformas constitucionales que establecieron una propuesta de Estado multiétnico y pluricultural, y finalmente dieron paso en 2008 al Estado plurinacional e intercultural. Entre 1830 y 2008 el Ecuador se ha mantenido en un régimen republicano sometido a muchas variaciones de tipo político y jurídico. En este periodo se han expedido más de dos decenas de constituciones. Antes de la Constitución de 2008 destacan las de 1830, 1906, 1929 y 1998. La primera otorgó la partida de nacimiento al Estado-nación ecuatoriano tras la disolución de la Gran Colombia. La de 1906 fue promovida por el general Eloy Alfaro Delgado, quien después del triunfo de la Revolución Liberal realizó profundos cambios de corte liberal, laico y revolucionario que marcaron el paso a la modernidad y la modernización del país. La de 1929 logró consolidar la institucionalidad del Estado, fortaleciendo el sector público como ente regulador de la sociedad. La última Constitución, antes de la de 2008, fue la de 1998. Esta mantuvo ciertos lineamientos con la Constitución de 1978, logró consolidar los derechos individuales y colectivos, y consagró que Ecuador es una nación multiétnica y pluricultural.

---

13 Piedad Peñaherrera de Costales, *1964. Historia social del Ecuador,* Quito, IEAG, 2t, 1964.

14 Jesús García, «Comunidades Afroamericanas y transformaciones sociales», en Daniel Mato (ed.), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales,* Buenos Aires, CLACSO, 2001.

La Constitución de 1998 fue en su mayor parte liderada por sectores políticos de derecha como el Partido Social Cristiano y la Democracia Cristiana, quienes hicieron mayoría constituyente. Tal carta política se hizo a la luz del multiculturalismo pero igualmente desde el pleno auge del neoliberalismo. Por un lado, en su parte dogmática se hizo énfasis en el reconocimiento de derechos individuales y colectivos, lo cual fue una buena estrategia para reducir el impacto de lo que se planteó en la parte estructural, que consolidó el régimen presidencialista, restó poderes de fiscalización al Congreso y no supuso freno a los procesos de politización de los tribunales y la justicia.[15]

La Constitución de 1998 sobrevivió en medio de un clima de gran convulsión política hasta 2006, con dos presidentes destituidos, una Corte de Justicia cesada, la dominación política en manos de cuatro partidos: el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), la Izquierda Democrática (ID) y el Partido de Renovación Institucional de Acción Nacional (PRIAN). Pero además acaeció una pugna de poderes entre los tribunales de justicia, la falta de popularidad del Congreso, un colapso económico y la manipulación de la opinión pública por parte de medios de comunicación dominados por grupos económicos.

Tras el retorno a la democracia a finales de la década de 1970, el país experimentó una crisis política. Las características más marcadas de esta época fueron el dominio del sistema democrático por parte de grupos políticos hegemónicos y el establecimiento de un régimen neoliberal que puso el énfasis en el debilitamiento del Estado de bienestar, en la consagración de las privatizaciones y por ende en la reducción de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos (Acosta, 2001; 2008). En respuesta a este escenario, desde principios de la década de 1990, los movimientos sociales, en especial los indígenas y afroecuatorianos, impulsaron movilizaciones por el cambio estructural del modelo de nación y Estado. Se produjeron varios levantamientos indígenas, siendo el más recordado el primero, impulsado por la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE) realizado del 28 de mayo al 11 de junio de 1990. En este levantamiento los pueblos indígenas se movilizaron «por la defensa y reivindicación de

15 Oswaldo Enrique Salazar, *La reforma política y la constitución de 1998*, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2010.

nuestros derechos y territorios, de la justicia y de la libertad» (Guerrero, 2000). En medio de estas coyunturas políticas, los indígenas proponen el modelo de Estado plurinacional.

Durante la década de 1990, los afroecuatorianos experimentaron una evolución hacia el fortalecimiento de su movimiento social. Desde finales de la de 1970 habían logrado articular un discurso político en torno a la defensa de su identidad cultural y contra el racismo. Durante la década de 1980, se afianzó el liderazgo afroecuatoriano como sociedad civil gracias a organizaciones como el Centro de Estudios Afroecuatorianos, la Pastoral Afroecuatoriana, el Centro Cultural Afroecuatoriano y el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia (MAEC). Desde estas expresiones se constituyeron los semilleros para la formación de jóvenes afroecuatorianos que luego serían los que llevarían la vocería del proceso organizativo. Durante la década de 1990 se produce una verdadera explosión de organizaciones de base. Fue la década donde se trató de jalonar los procesos de unidad nacional de las organizaciones. Así mismo se dieron las primeras acciones colectivas con resultados concretos en términos de reivindicación de derechos. De la misma manera, el Estado comenzó a aplicar medidas institucionales para atender los reclamos afroecuatorianos. En este tiempo se fortalecen los procesos regionales de organizaciones afroecuatorianas. En Guayaquil sobresale la Asociación de Negros del Ecuador (ASONE), y mucho más tarde el Proceso Afroamérica XXI. Por su parte, en el norte de Esmeraldas aparece el Consejo Regional de Palenques, más tarde Comarcas Afroecuatorianas del Norte de Esmeraldas (CANE). En Imbabura y Carchi se crea la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC). En Pichincha nace la Federación de Grupos y Organizaciones Negras de Pichincha (FOGNEP). Ya a finales de la década de 1990 se consolidan intentos de agrupar las organizaciones afroecuatorianas en un solo espacio de coordinación. En 1997 se lleva a cabo el Primer Congreso Nacional Afroecuatoriano y de esa experiencia nace la organización central llamada Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA). De la misma manera, las mujeres afroecuatorianas realizan su primer congreso unitario y fundan la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE).

Ante el interés de alcanzar espacios de coordinación regional y nacional, las organizaciones afroecuatorianas buscan repertorios de acciones colectivas que permitan que el Estado responda de manera positiva a las demandas. Se dan condiciones y aperturas por parte del sistema

político para que la sociedad civil afroecuatoriana alcance importantes reivindicaciones: el Congreso declara el día nacional del pueblo afroecuatoriano y consagra a Alonso de Illescas como Héroe Nacional, la Presidencia de la República crea la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), el Banco Mundial financia el Proyecto de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos (PRODEPINE) y, por si fuera poco, la Constitución de 1998 declara y reconoce a los afroecuatorianos como «pueblos» y por consiguiente titulares de derechos colectivos, algo excepcional en América Latina. Se va consolidando así la propuesta afroecuatoriana de la interculturalidad y la plurinacionalidad.[16]

Multiculturalismo y plurinacionalidad: Contexto teórico de la propuesta afrodescendiente

Desde una perspectiva sociológica, la propuesta de nación intercultural que un sector de la sociedad civil afroecuatoriana y la CODAE llevaron a la Asamblea Constituyente de Montecristi, podría enmarcarse en el contexto del multiculturalismo que sacudió el ambiente social y político de las naciones latinoamericanas durante la década de 1990. Durante este tiempo se dieron en la región intensos debates sobre la necesaria revisión de los modelos de nación monocultural que se agotaban, dada la emergencia de las diversidades culturales en la esfera pública (Cros, 2000).[17] Tanto el sector académico como los nuevos movimientos sociales latinoamericanos expresaban la necesidad de construir en los Estados nacionales formas alternativas de organización sociopolítica capaces de generar políticas culturales conducentes a una nueva cultura política cuyo eje central fuera el respeto por el otro diverso, la garantía de derechos culturales de los pueblos, el combate contra la discriminación racial y la oportunidad para el ejercicio de la autonomía y la autodeterminación de las minorías étnicas.[18]

---

16 John Antón y Lisa North, «Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en Ecuador», *The Journal of the Society for Latin American and Caribbean Anthropology,* núm. 1-12, Berkeley, University of California Press, 2007, pp. 223-245.

17 Christian Gros, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad,* Bogotá, ICAN, 2000.

18 Arturo Escobar, «Política cultural y biodiversidad: Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano», en María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo (eds.), *Antropología de la Modernidad,* Bogotá, ICAN, 1997.

La pregunta central de este debate a finales de siglo giraba en torno a qué reformas y políticas públicas deberían tener las sociedades modernas y liberales para garantizar la libertad cultural y el reconocimiento político de sus minorías étnicas o nacionales. Uno de los exponentes de este debate es el sociólogo canadiense Will Kymlicka,[19] quien, al igual que Amartya Sen,[20] sostiene que una de las principales características de las sociedades del mundo moderno es su diversidad cultural.[21] Y esto en el fondo significa un gran desafío a los modelos de Estado y de nación de dichas sociedades y a sus mecanismos de participación democrática y formas de garantizar los derechos humanos a sus ciudadanos. Kymlicka considera que el modelo de los Estados multiétnicos o interculturales podría resolver las cuestiones de asimetría cultural e injusticia social presentes hoy en muchos lugares del planeta. El reto estaría en acomodar dichas diferencias culturales dentro de una democracia liberal, en la que el derecho positivo e individual prevalece con fuerza.

Autores como Iris Young,[22] Jürgen Habermas[23] y Charles Taylor[24] también han protagonizado intensos debates sobre las políticas culturales convenientes para tratar las diferencias culturales dentro de aquellas democracias amparadas bajo la filosofía política del liberalismo. Estos intelectuales han analizado, desde enfoques diversos, cómo en el mundo anglosajón (particularmente en Canadá y Estados Unidos) han surgido corrientes divergentes, donde unos defienden el no-reconocimiento de las identidades particulares (étnicas, lingüísticas, religiosas, nacionales), intentando salvaguardar el principio liberal del derecho subjetivo que expresa que todos los ciudadanos son iguales; mientras que otras corrientes profesan un tratamiento político especial a las minorías étnicas y/o nacionales. Se sostiene que dentro del derecho liberal caben los derechos de aquellos ciudadanos que reivindican derechos a su propia identidad cultural. Para Michel Wieviorka (2003), una de

19 Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías,* Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1996.

20 Amartya Sen, «Libertad cultural y desarrollo humano», en: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, 2004.

21 «En la actualidad la mayoría de los países son culturalmente diversos. Según estimaciones recientes, los 184 Estados Independientes del mundo, contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen a un grupo étnico nacional» (Kymlicka, 1996: pp. 13).

22 Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy,* Londres, Oxford University Press, 2000.

23 Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como «ideología»,* Madrid, Editorial Tecnos, 1999.

24 Charles Taylor, *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.

las salidas a este conflicto sería la aplicación de una *política de reconocimiento* a las minorías, en la medida en que no cuestionen los valores universales y subjetivos de los derechos. Nos adentramos así en un fenómeno que Kymlicka determina como *multiculturalismo*, o modelo de políticas que agrupa la diversidad de expresiones culturales envueltas en un núcleo social.[25]

Un elemento que cobra mucha fuerza en el multiculturalismo que caracteriza a algunas naciones y Estados modernos es la identidad, un concepto de importancia estratégica, no tanto como algo esencial y personal, sino como algo estratégico y diferenciador de carácter colectivo. Interpretando a Stuart Hall,[26] la identidad se construye dentro de los discursos sociales y las relaciones de poder. De este modo, en una sociedad multicultural como es Ecuador, la diferenciación de identidad (bien sea lingüística, étnica, religiosa o nacional) se convierte en un principio característico de la ciudadanía, concepto que aquí interpretamos como Carlos de la Torre, quien la define como «la condición del sujeto de tener una serie de derechos civiles, políticos y sociales».[27] La cuestión aquí sería cómo en las sociedades democráticas y liberales donde se consagra el derecho individual o subjetivo como fuente primera de la libertad, se puede garantizar también el derecho a las ciudadanías culturales, a las colectividades y a las minorías étnicas que reclaman con justicia sus derechos ciudadanos en tanto colectivos. Para Kymlicka puede existir una respuesta alternativa en la medida en que las diferencias identitarias de los ciudadanos puedan ser reguladas siempre que se aplique correctamente una *teoría universal del derecho de las minorías.*[28] Esta teoría debe generar fundamentos de derechos específicos para grupos culturales o colectividades que desde su perspectiva cultural reclaman una especie de ciudadanía colectiva, que ampare no solo derechos subjetivos sino en tanto grupo. Nos encontramos aquí con un concepto de ciudadanía nuevo que es interpretado por Iris Young como *ciudadanía diferenciada,* o aquellas especificidades del individuo de acuerdo con su cultura.[29] Un caso concreto de estos modelos serían los pueblos afrodescendientes o indígenas.

---

25 Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, *cit*.

26 Stuart Hall, «Introducción: ¿quién necesita "identidad"?», en Stuart Hall y Paul du Gay (eds.), *Cuestiones de identidad cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1996.

27 Carlos De la Torre, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, *cit.,* p. 146.

28 Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, *cit.,* p. 47.

29 Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference,* Princeton, Princeton University Press, 1990 [*La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Cátedra, 2000.]

En la propuesta de los afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente, se destaca el concepto de «ciudadanías culturales» o diferenciadas. Desde la sociología del multiculturalismo, legitimar este tipo de ciudadanía implica que los gobiernos democráticos liberales asuman un conjunto de medidas legales específicas orientadas a garantizar el derecho a la identidad cultural de sus ciudadanos. Estas medidas van desde leyes hasta políticas públicas que promuevan el respeto por la diferencia cultural y la convivencia social. Según Kymlicka, estas políticas podrían expresarse en la consagración de derechos culturales o colectivos. Particularmente, dichos derechos son la respuesta para superar desventajas históricas o barreras estructurales presentes en grupos raciales o étnicos que tradicionalmente han sido excluidos. En la práctica se trata de derechos de discriminación positiva o de acción afirmativa, derechos de participación política, y derechos de autonomía o autodeterminación. Algunos de estos derechos ya han sido puestos en marcha en países como Estados Unidos, India, Brasil y Colombia.[30]

Dentro del conjunto de derechos colectivos o de las minorías existe un derecho que es quizá el más defendido por los afrodescendientes a escala continental. Se trata del derecho a políticas de acción afirmativa, que son necesarias en tanto medidas concretas para combatir el racismo anti-negro ¿Y qué son las acciones afirmativas?[31] Más allá de las medidas temporales de inclusión a grupos en desventaja social histórica, para Wieviorka (2007) la acción afirmativa no debe interpretarse tanto como *una política de reconocimiento cultural,* sino más bien como políticas sociales de oportunidades otorgadas a individuos que sufren desventajas por el hecho de pertenecer a cierto grupo minoritario maltratado y excluido por aquellos grupos culturales que tienen y monopolizan el poder en un país. Así las cosas, las acciones afirmativas serían el resultado de toda una lucha históricamente diseñada para proporcionar algún grado de justicia compensatoria a las víctimas de la esclavitud, la segregación racial y el racismo.[32]

30 Will Kymlicka, *Estados, naciones y culturas,* Córdoba, Almuzara, 2004.

31 John Antón y Lisa North, «Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en Ecuador», *cit*.

32 Claudia Mosquera Rosero y Claudio Barcelos, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales,* Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES), 2007; Pastor Murillo, «Acciones afirmativas para afrodescendientes: ¿un reconocimiento de justicia o redistribución de recursos?» en John Antón, Viviana Pila y Danilo Caicedo (eds.), «*Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: del reconocimiento a las acciones afirmativas; una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*», Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011.

Con estos argumentos teóricos, además de sus respectivas justificaciones políticas, la propuesta afrodescendiente a la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008 logró sus propósitos. Particularmente se trató de introducir en la nueva Constitución una idea concreta tendente a la consolidación de un modelo de nación intercultural bajo un régimen de democracia incluyente. Este modelo pretende establecer mecanismos para que grupos culturales, o minorías étnicas como los pueblos indígenas, afrodescendientes, montubios o gitanos se sientan incluidos y compartan el beneficio de los derechos culturales que merecen.[33]

El Estado plurinacional e intercultural: una visión desde la afrodescendencia

Hasta aquí hemos argumentado que la propuesta afrodescendiente para la Constituyente de Montecristi pretendía instaurar o fortalecer en Ecuador un modelo de nación bajo los principios de la inclusión cultural, que garantizara la ciudadanía plena a todos los ecuatorianos, y que combatiera el racismo y la discriminación. Podría entenderse como un histórico y natural desafío de estas comunidades que fueron traídas al Ecuador en calidad de esclavos desde el siglo XVI y que apenas alcanzaron la libertad legal en 1854.[34] Para los afrodescendientes se trataba de abrir una batalla muy fuerte contra el racismo estructural que ha caracterizado al sistema social ecuatoriano y latinoamericano desde sus inicios,[35] y cuyos efectos fueron la exclusión social, política y económica de grupos culturales minoritarios y racializados.[36]

La esclavitud fue el clavo histórico que determinó la exclusión social que afrontan hoy los afrodescendientes en el Ecuador. Se trata de un fenómeno generalizado en toda la región, teniendo en cuenta que no solo en todos los países hubo esclavitud, sino que además los nacientes Estados nacionales no fueron capaces de eliminar la

33 CODAE, *Los derechos ciudadanos de los afrodescendientes en la Constitución Política del Ecuador,* Quito, Ed. Imagine Comunicaciones, 2008.

34 Jean Tardieu, *El Negro en la Real Audiencia de Quito,* Quito, Abya Yala, 2006.

35 Jean Rahier, «Estudios de negros en la antropología ecuatoriana: presencia, invisibilidad y reproducción del orden racial espacial», en Cristóbal Landázury (ed.), *Memorias del Primer Congreso ecuatoriano de Antropología,* vol. III, Quito, Abya Yala, 1998.

36 Álvaro Bello, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

discriminación racial contra los descendientes de esclavizados. De modo que tal y como ha ocurrido en el pasado, tanto la discriminación racial como la exclusión social, y por consiguiente la desigualdad económica y la pobreza, son los mayores desafíos de los afrodescendientes en América Latina. Se trata de una problemática de tipo estructural que requiere ser superada como condición para que la afrodescendencia pueda alcanzar su desarrollo. Al menos a esta conclusión se llegó en la III Cumbre Mundial contra el Racismo, celebrada por las Naciones Unidas en Durban, Sudáfrica, durante el año 2001. Igualmente, así lo determinan los informes sobre pobreza y desigualdad en la región, elaborados por instituciones como la Comisión Económica para América Latina, el Banco Mundial, Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y las mismas redes sociales de afrodescendientes que funcionan en el subcontinente.

Una de las formas de considerar la exclusión es en relación con las condiciones sociales. En este terreno, los afroecuatorianos presentan actualmente un importante cuadro de desigualdades y desventajas estructurales frente a otros grupos culturales, en especial la población mestiza y blanca. Los datos censales de 2001 y 2010 así lo demuestran. Cuando se hace una comparación de indicadores sociales cruzados por etnicidad encontramos que, en los dos periodos censales, no solo los blancos y mestizos superan a los afrodescendientes en cuanto a condiciones de vida sino que además la brecha entre los dos no se acorta, aunque es evidente que entre 2001 y 2010 las condiciones han mejorado para todos los grupos.

El censo de 2010 muestra una mejoría en las condiciones de vida de los afroecuatorianos respecto al panorama que los mismos presentaban en 2001, aunque todo depende del campo social. Por ejemplo, en materia de educación y vivienda las cosas parecen mejorar para los afroecuatorianos, pero la situación no es la misma respecto a las tasas de mortalidad infantil. Abajo se presentan cuatro tablas de indicadores.

Tabla 10.1. Tasa de analfabetismo 2001- 2010 en Ecuador

Etnicidad	Censo 2001	Censo 2010
Indígena	28,20 por 100	20,40 por 100
Montubio	–	12,90 por 100
Afroecuatoriano	10,30 por 100	7,60 por 100
Mestizo	8,30 por 100	5,10 por 100
Otro	7,40 por 100	4,50 por 100
Blanco	4,80 por 100	3,70 por 100
Total	**9 por 100**	**6,80 por 100**

Fuente: INEC, Censo 2010, Censo 2001.

Tabla 10.2. Mortalidad infantil-método indirecto(*)
(muertos por cada 1000 nacidos vivos) en Ecuador

Auto identificación étnica	2001	2010
Indígena	61,82	46,09
Afroecuatoriano	32,12	33,91
Mestizo	28,49	28,05
Blanco	26,97	31,00
Otro	32,04	27,89
Montubio		29,71
País	**31,14**	**30,56**

Fuente: Censos 2001 y 2010; elaboración: CEPP, 2012.
(*) Calculado en Mortpak4 sobre la base de hijos nacidos vivos y supervivientes.

Tabla 10.3. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas en Ecuador (%)

	Censo 2001	Censo 2010
Afroecuatoriano	80.9	69.8
Blanco	56.2	46.3
Indígena	94.1	88.0
Mestizo	70.8	55.1
Montubio		83.6
Otros	72,1	53.1
Ecuador	**71.4**	**60.1**

Fuente: Censo de Población y Vivienda - INEC 2001, 2010 (siise.gob.ec).

Tabla 10.4. Característica de las viviendas según auto identificación del jefe del hogar (%)

Característica	Afroecuatoriano	Blanco	Nacional
Vivienda propia	58,8	60,7	
Arriendo de vivienda	41,2	39,3	
Casa	69	68,9	72,3
Departamento	8,9	18,8	11,8
Cuarto inquilinato	6,6	5,4	4,8
Vía de acceso pavimentada o adoquinada	41,9	64,6	48
Vía de acceso calle o carretera empedrada	23,1	14,7	17,1
Vía de acceso carretera lastrada	26,4	15,6	23
Techo de hormigón	20,8	37,9	29,69
Techo de eternit	9,5	15,1	15,1
Techo de zinc	64,2	38,5	44,6
Techo de palma	0,8	0,3	1,07
Paredes de hormigón	8,23	16,2	9,6
Paredes de ladrillo	65,6	70	69
Paredes de madera	9,37	4,5	6,62
Paredes de caña revestida	6,4	2,63	3,5
Paredes de caña no revestida	7,63	3,08	5,24
Piso de parqué	4,92	16,7	11
Piso de tabla sin tratar	22,1	12,2	17,5
Piso de baldosa	20,9	36,9	25,8
Piso de tierra	6,14	2,9	7,2
Piso de caña	1,1	0,5	1,1
Agua de acueducto	71	82,2	72,1
Agua de pozo	11,4	7,4	11,4
Agua de carro	9	4,4	5
Sanitario con alcantarillado	47	68,6	53,7
Sanitario con pozo séptico	29,1	20,15	23,8
Sin sanitario	8,03	3,2	7,87
Electricidad por red	90,2	95,7	93,2
Sin electricidad	6,4	2,8	5,1
Sin medidor de energía	17,8	7,15	9,84
Eliminación de basura por carro	82,7	89,5	77,1

Fuente: INEC, Censo 2010. Elaboración propia.

En general, los afroecuatorianos presentan una notable mejoría en cuanto a condiciones de vida cuando se comparan cifras de 2001 y de 2010. Pero tal mejoramiento no es tan prometedor frente a la población auto-identificada como mestiza y blanca. Más bien este sector sigue aventajando a los afroecuatorianos e indígenas. Nos encontramos ante una situación que desnuda con mucha preocupación el hecho de que la exclusión social aún sigue la pauta histórica de ventajas para ciertos grupos socio-raciales, además de evidenciar que las asimetrías sociales determinadas por condiciones socio-raciales y socio-étnicas aún se mantienen como herencias coloniales perpetuadas durante la vigencia del modelo de Estado monocultural, y donde se ha reafirmado la supremacía racial blanco-mestiza. Se ha afianzado la dictadura racial de un grupo sobre otro y se han ahondado las condiciones de exclusión y ciudadanía hacia los grupos racializados.

Una de las pruebas empíricas a fin de demostrar la anterior afirmación respecto de la dictadura racial en contra de los afroecuatorianos son las desventajas sociales que estas comunidades tienen frente a otros grupos socio-raciales. Una comparación entre los indicadores sociales por etnicidad del censo de 2010 demuestra cómo los afrodescendientes poseen menos oportunidades y logros que sus similares mestizos y blancos, lo que indicaría la existencia de una relación entre satisfacción de derechos y situación racial. La primera demostración es el indicador de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.[37] Para 2001, el NBI del país llegó al 71,4 por 100, pero para los afroecuatorianos fue del 80,9 por 100, el de los mestizos fue del 70,8 por 100 y de los blancos el 56,2 por 100. Para este momento, la distancia de pobreza de los afroecuatorianos frente al promedio nacional y de los mestizos fue de 10 puntos, y frente a los blancos de 24,7 puntos. Estas distancias no variaron en el censo de 2010. De acuerdo con los datos del Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), el NBI del país se redujo 10 puntos llegando al 60,1 por 100. Esa misma rebaja se evidenció en los afroecuatorianos con el 69,9 por 100, y en los blancos con el 46,3 por 100, pero en los mestizos la pobreza se redujo en 15 puntos llegando al 55,1 por 100.

37 El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es definido por el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) como «el número de personas que viven en condiciones de "pobreza", expresados como porcentaje del total de la población en un determinado año. Se considera "pobre" a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo: vivienda, salud, educación y empleo» (siise.gob.ec).

Los indicadores de pobreza reflejan tres cosas. La primera tiene que ver con las distancias existentes entre los mestizos y blancos respecto a los afroecuatorianos, distancias que en lugar de acortarse se alargan en 10 años, pues se evidencia que la condición de afrodescendiente se relaciona de por sí con una pobreza que muchos explican como estructural, poco probable de acortarse en una década. La segunda cosa es la relacionada con la disminución misma de la pobreza en el país, la misma que disminuye de manera proporcional en el promedio nacional para los blancos y los afrodescendientes, pero disminuye mucho más (un 50 por 100 más) en los mestizos, lo que da a entender que los esfuerzos del gobierno por superar la línea de la pobreza son mejor aprovechados en un segmento socio-racial. En tercer lugar se demuestra la inequidad en cuanto a los logros sociales. Lo normal sería que en el país blancos, mestizos, afrodescendientes e indígenas lograran el mismo indicador de satisfacción social, pero los datos censales demuestran todo lo contrario. Parece evidente una relación entre pobreza y condición sociocultural. Este último punto se evidencia más aún con las disparidades resultantes del censo de 2010 respecto al cruce de indicadores sociales básicos y etnicidad, y para la muestra se presenta un cuadro con las condiciones de la vivienda según autoidentificación del jefe del hogar.

Al retomar nuevamente la discusión sobre las propuestas afroecuatorianas a la Asamblea Constituyente, diríamos que frente al panorama de exclusión histórica de la ciudadanía afroecuatoriana, el gran desafío afroecuatoriano en la coyuntura constituyente consistía precisamente en introducir un marco constitucional que permitiera un espacio jurídico para generar políticas culturales capaces de transformar tanto la trayectoria de exclusión como la cultura política de una sociedad que históricamente se ha incubado bajo el racismo o la *dictadura racial* de sus clases sociales.[38] Por esto en sociedades como Ecuador es necesario transformar el sistema de desigualdades socioculturales, una sociedad que, según, ha reproducido *diferentes sistemas sociales racializados,* y donde la *desigualdad racial se articula con la desigualdad clasista, regional y de género*.[39]

Además, analizando más detenidamente la propuesta afrodescendiente a la Constituyente, impulsar políticas culturales necesarias para implementar un modelo de nación intercultural implicaría poner en práctica un nuevo modelo de ciudadanía y de reconocimiento

38 Emma Cervone y Fredy Rivera (eds.), *Ecuador racista: imágenes e identidades,* Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1999.

39 Carlos de la Torre, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo, cit.,* p. 17.

de derechos culturales. Se trata de un concepto de ciudadanía explicado no solo desde un proceso estructurado de derechos civiles individuales, sino una ciudadanía más amplia, comprendida desde una concepción moderna sobre la base del respeto por el otro, de la política del reconocimiento y de la diferenciación identitaria, de la pluralidad cultural y de la garantía de los derechos colectivos, tal y como lo sostienen teóricos como Charles Taylor e Iris Young. Estaríamos hablando entonces del proyecto de nación intercultural, que más tarde sería recogido por la Constitución de 2008 como Estado plurinacional e intercultural. Entonces ¿qué es lo plurinacional? ¿Qué implica lo intercultural?

La propuesta de lo plurinacional se hace en medio del escenario crítico del monoculturalismo. Desde la segunda mitad del siglo XX, frente al desgaste del modelo de Estado-nación monocultural, los pueblos indígenas, el afroecuatoriano y otros sectores comienzan a cuestionar dicho modelo y a proclamar la necesidad de experimentar una forma distinta e incluyente del Estado y la nación. Básicamente se buscaba un modelo político y jurídico para un Estado que con eficiencia respondiera a la realidad multicultural de la nación a la que pertenece. A partir de estas premisas, a finales del siglo XX, con la crisis del neoliberalismo y con la emergencia de nuevos movimientos sociales, muchos sectores sociales subalternos hicieron propuestas democráticas encaminadas a combatir el modelo de Estado-nación monocultural excluyente. Dentro de estos sectores quizá los más dinámicos fueron los indígenas quienes de manera radical comenzaron a plantear la construcción de un Estado plurinacional.

El movimiento indígena, por medio de la CONAIE, protagonizó varios levantamientos a partir de 1990. Las acciones colectivas indígenas emplazaron al Estado para que, finalmente en la Constitución de 1998, se declarara «multiétnico y pluricultural». Este cambio en el modelo del Estado-nación implicó el reconocimiento de derechos para las minorías culturales o étnicas. Sin embargo aun si dicha Constitución declara al Estado como «multiétnico y pluricultural» y reconoce a los pueblos indígenas y afroecuatorianos como sujetos de derechos colectivos, en la práctica se continuó reproduciendo el mismo modelo monocultural y de discriminación estructural hacia los grupos racializados.[40] Es por eso por lo que el movimiento indígena continuó con

40 John Antón y Lisa North, «Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en Ecuador», *cit*.

la reivindicación del Estado plurinacional, y por lo que el movimiento social afrodescendiente siguió presionado por políticas antirracistas, de inclusión y de protección a las identidades culturales.

En principio, la propuesta de plurinacionalidad desde los sectores indígenas no logró suficiente respuesta por parte de los grupos de poder y de gobierno en el país. Quizá existía poca claridad respecto a que plantear varias naciones o grupos de minorías nacionales dentro de una nación matriz no constituía fragmentación alguna ni del Estado ecuatoriano ni de la nación ecuatoriana, sino más bien que lo plurinacional respondía al reconocimiento del otro, a la inclusión cultural y la garantía de derechos de las minorías. Sin embargo, la propuesta plurinacional logró tomar fuerza cuando de forma estratégica se planteó en la Asamblea Constituyente de 2007 y 2008, donde la propuesta de los impulsores de dicha asamblea (el gobierno nacional y el partido de gobierno, Alianza País) proclamó la refundación de la patria y la instauración de un nuevo sistema político y jurídico que abandonara el desgastado modelo monocultural del Estado así como el modelo económico basado en el neoliberalismo y la economía de tipo capitalista.

Durante el tiempo en que se desarrolló la Asamblea Constituyente de Montecristi, la propuesta de la plurinacionalidad se debatió en torno a tres posiciones con respecto a la idea del Estado plurinacional: una venía de sectores conservadores que se oponían a cualquier reconocimiento de la plurinacionalidad y de la interculturalidad, como una clara y radical defensa del modelo de unidad del Estado-nación; la segunda proponía el reconocimiento de un Estado intercultural y no la plurinacionalidad; y, una tercera posición planteaba el reconocimiento de un Estado plurinacional. Finalmente, en el Artículo 1 de la Constitución de 2008 se declaraba al Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional.

Para Alberto Acosta, entonces presidente de la Asamblea Constituyente de Montecristi, la propuesta del Estado plurinacional fue necesaria. Era «preciso dar respuesta a temas claves como el racismo, la falta de democracia y las distintas formas de pertenencia al territorio».[41] Según Acosta la «plurinacionalidad» se entiende no solo como un reconocimiento pasivo a la diversidad cultural de la nación ecuatoriana,

41 Alberto Acosta, «El Estado Plurinacional, puerta para una sociedad democrática. A manera de prólogo», en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad!* Quito, Abya-Yala, 2009.

sino que fundamentalmente es una declaración pública del deseo de incorporar perspectivas diferentes con relación al mundo social y al mundo de la naturaleza. En otras palabras:

> Plurinacionalidad e interculturalidad nos remiten a una noción de Estado conformado por naciones unidas por una identidad cultural, con un pasado histórico y sobre todo con una voluntad de integración a una Patria que ha marginalizado a los pueblos indígenas y afroecuatorianos.[42]

Vistas así las cosas, los movimientos indígenas, afrodescendientes y Alberto Acosta coinciden en que la idea de plurinacionalidad es un proyecto político que conlleva la transformación del Estado. Para Boaventura de Sousa se trata de una idea ineludible acorde con las transformaciones sociales y culturales que están experimentando los Estados modernos hoy en día. Según de Sousa:

> La plurinacionalidad conlleva la refundación del Estado moderno, porque el Estado moderno, como vamos a ver, es un Estado que tiene una sola nación, y en este momento hay que combinar diferentes conceptos de nación dentro de un mismo Estado. Canadá, Nueva Zelanda están refundando sus Estados.[43]

¿Qué implicaciones tiene la refundación del Estado desde los principios de la plurinacionalidad y la interculturalidad? Siguiendo a Boaventura de Sousa, el intelectual indígena Raúl Llasag precisa que la propuesta de Estado plurinacional implica un desafío radical al concepto de Estado moderno que se asienta en la idea de nación cívica o en la idea de que en cada Estado solo hay una nación.[44] Vistas así las cosas, la plurinacionalidad es una demanda por el reconocimiento de otro concepto de nación distinto al Estado concebido como pertenencia

---

42 Alberto Acosta, «El Estado Plurinacional, puerta para una sociedad democrática. A manera de prólogo», *cit.*, p. 19.

43 Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del sur,* Quito, Abya Yala, 2010, p. 37.

44 Raúl Llasag, «Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora» en Ramiro Ávila Santamaría (ed.), *Neo constitucionalismo y sociedad,* Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

común a una etnia, cultura o religión. Llasag aclara que la nación cívica puede coexistir con varias naciones culturales dentro del mismo espacio geopolítico del mismo Estado. El reconocimiento de la plurinacionalidad conllevaría entonces la noción de autogobierno y autodeterminación de una nación, pero no necesariamente la independencia o separación del Estado o de la nación cívica hegemónica o matriz. Y este es un punto importante a considerar, pues en la literatura sociológica cuando se debate sobre los principios de autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas y minorías culturales o nacionales emerge la tensión respecto a los posibles peligros que estas propuestas podrían tener para la estabilidad del Estado-nación. Sin embargo, tal y como lo explica Héctor Díaz-Polanco,[45] las propuestas indígenas de autonomía y autodeterminación no conllevan necesariamente el separatismo, ni la fragmentación de la unidad nacional del Estado. Más bien precisan un principio basado en el derecho internacional que consagra a las minorías culturales el poder de administrar sus propios destinos dentro de un territorio especial o autónomo que hace parte de un Estado unitario en tanto al poder y al gobierno.

Ahora bien, al debatir la idea de Estado plurinacional en Ecuador se argumenta también la idea de interculturalidad. Dicho de otra manera, plurinacionalidad e interculturalidad son dos paradigmas complementarios y enriquecidos entre sí. Pues no podría existir la plurinacionalidad si los Estados nacionales no facilitan la interculturalidad o las relaciones armónicas entre las diversidades culturales que lo componen, o la eliminación de prácticas y hábitos racistas, discriminadores y excluyentes. Integrar la sociedad en su diversidad y abrir el camino para el reconocimiento del otro es precisamente el fin de la interculturalidad en el Estado plurinacional.[46]

---

45 Héctor Díaz-Polanco, *La cuestión étnica nacional*. México, Distribuciones Fontamara, 1998.

46 En definitiva, nuestra visión sobre la transformación del Estado ecuatoriano indica que el Estado plurinacional sería una forma de profundizar el Estado multiétnico desde un contexto de radicalización del multiculturalismo. En el caso ecuatoriano la evolución del multiculturalismo en plurinacionalidad desde nuestro punto de vista se concretaría en la aplicación de los derechos colectivos consignados en la Constitución, en especial los que tienen que ver con las circunscripciones territoriales, la justicia indígena, el pluralismo jurídico, las acciones afirmativas y las reparaciones, la consulta previa, las lenguas indígenas oficiales, y otros elementos que generan autodeterminación y autonomía a los pueblos y nacionalidades.

La importancia de la interculturalidad en la plurinacionalidad es resaltada por de Sousa quien afirma que la interculturalidad no es un asunto solo cultural sino también político, «porque la interculturalidad es la manera específica en la que cada sociedad organiza su plurinacionalidad».[47] «O sea, la forma en la que cada sociedad va creando formas de convivencia intercultural de manera específica».[48] Partiendo de este concepto y tomando en cuenta los postulados de Catherine Walsh,[49] en este artículo entendemos la interculturalidad como un instrumento que permite la convivencia armónica y equilibrada entre todos los ciudadanos, pueblos y comunidades, una forma muy concreta de sociabilidad que permite descolonizar y desracializar a la sociedad, pues no sería posible reorganizar el modelo de Estado desde la plurinacionalidad si no se expulsan las prácticas racistas y excluyentes del pasado, incubadas desde la misma fundación de los Estados monoculturales que entraron en crisis societaria.

En definitiva, la interculturalidad conlleva la instauración de un modelo de democracia alternativo, un modelo de democracia intercultural, la cual es entendida por Boaventura de Sousa como:

> (1) La coexistencia de diferentes formas de deliberación democrática […], de las elecciones a la rotación o al mandar obedeciendo, de la lucha por asumir cargos a la obligación-responsabilidad de asumirlos (lo que llamo la demodiversidad); (2) diferentes criterios de representación democrática (representación cuantitativa, de origen moderna, eurocéntrica, al lado de representación cualitativa, de origen ancestral, indocéntrica); (3) reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos como condición del efectivo ejercicio de los derechos individuales (ciudadanía cultural como condición de ciudadanía cívica); (4) reconocimiento de los nuevos derechos fundamentales (simultáneamente individuales y colectivos): el derecho al agua, a la tierra, a la soberanía alimentaria, a los recursos naturales, a la biodiversidad, a los bosques y a los saberes tradicionales; y, (5) más allá de los derechos, educación orientada hacia formas de sociabilidad y de subjetividad asentadas en

47 Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del sur, cit.*, p. 37.

48 *Ibid.*, p. 38.

49 Catherine Walsh, «Estado plurinacional e intercultural: complementariedad y complicidad hacia el bien vivir», en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Plurinacionalidad: ¡democracia en la diversidad!*, Quito, Abya-Yala, 2009.

> la reciprocidad cultural: un miembro de una cultura solamente está dispuesto a reconocer a otra cultura si siente que su propia cultura es respetada y esto se aplica tanto a las culturas indígenas como a las no indígenas. [50]

Además de los elementos anteriores, la interculturalidad como vehículo para la construcción del Estado plurinacional se comprende, desde una visión afrocéntrica, como una práctica social de inclusión social y antidiscriminación. La idea afrodescendiente de interculturalidad es una propuesta de respeto por la identidad de sí mismo y la alteridad del otro. No se concibe pues una sociedad intercultural si el racismo, la discriminación racial y el prejuicio racial no se han extirpado definitivamente. Por eso los afroecuatorianos y su movimiento social, en su propuesta a la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, hicieron gran énfasis en descolonizar y desracializar la sociedad ecuatoriana a través del reconocimiento del derecho a la no-discriminación racial.

Logros de los afroecuatorianos en la Asamblea Constituyente y pasos a seguir para instaurar el Estado plurinacional

A lo largo de este artículo hemos discutido la propuesta afrodescendiente sobre el Estado plurinacional e intercultural. Hemos basado nuestro análisis en una lectura atenta al documento que un sector de la sociedad civil afroecuatoriana y la CODAE propusieron a la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi celebrada entre 2007 y 2008, de donde salió la nueva y actual Constitución del Ecuador. En la siguiente tabla se hace una síntesis de las principales propuestas que hicieron los afroecuatorianos y lo que finalmente lograron en el articulado de la Constitución de 2008.

---

50 Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del sur*, *cit.*, p. 149 y 150.

Tabla 10.5. Propuesta de los afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente y logros alcanzados

Tema	Propuesta para artículos	Articulado alcanzado en la Constitución de 2008
Deberes del Estado	Fortalecer la unidad nacional en su diversidad étnica y cultural	Artículo 1
	Condenar y erradicar el racismo	Artículos 11 y 57
	Promover acciones afirmativas como mecanismos de inclusión social	Artículos 11 y 65
Reconocimiento de derechos	Derecho a la no-discriminación	Artículo 57
	Derecho a la igualdad real mediante el principio de la Acción Positiva en especial a las víctimas del racismo	Artículos 11 y 57
Derechos colectivos	Derechos colectivos de los pueblos indígenas, del pueblo afroecuatoriano y el montubio	Artículos 56, 57, 58, 59 y 60
De la organización territorial	Las circunscripciones territoriales afroecuatorianas	Artículos 60 y 257
De la Función Legislativa	Circunscripción especial nacional indígena y afroecuatoriana en el Congreso	No se alcanzó
De los partidos políticos	Prohibición de la discriminación racial en los partidos y movimientos políticos	Artículo 65
De la justicia ordinaria	5 por 100 de la representación de los jueces de las altas cortes deberá ser compuesto por afrodescendientes	No se alcanzó

Fuente: CODAE, 2008; Constitución del Ecuador; elaboración propia.

La propuesta afrodescendiente, al igual que otras, fue finalmente recogida en el extenso articulado de la Constitución de 2008. Se trata de un importante proyecto político que invita a construir en un modelo societario genuino basado en un cambio tanto epistémico, como estructural. Desde un punto de vista epistémico, para la afrodescendencia este cambio conlleva lo que Agustín Lao caracteriza

como el *giro descolonial*,[51] un concepto inspirado en Aníbal Quijano[52] y que explica la necesidad del abandono definitivo de las herencias coloniales del racismo y la desigualdad cultural, neutralizando las practicas racistas de la asimilación y el blanqueamiento, y sobre todo intentando descolonizar la mente enajenada de los sujetos racializados mediante procesos etno-educativos e interculturales, tal y como lo precisan Juan García y Catherine Walsh.[53] Por otra parte, el cambio estructural, desde un punto de vista afrocéntrico, es un cambio estratégico que requiere de un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, una modernización de la democracia, la instauración del pluralismo jurídico, la aplicación de políticas públicas eficaces de inclusión social, además de nuevos criterios de gestión pública con equidad y un mecanismo de participación ciudadana más inclusivo.

Otro aspecto que los afroecuatorianos propusieron para alcanzar el proyecto político del Estado plurinacional e intercultural fue el reconocimiento de nuevos actores ciudadanos: aquellos sujetos colectivos de derechos, aquellas ciudadanías culturales que durante siglos estuvieron relegadas y excluidas del beneficio de los derechos. Y en este aspecto la Constitución ha sido bien generosa al reconocer un abanico amplio de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio (artículos 56, 57, 58 y 59). Para los afrodescendientes del Ecuador, la consagración y garantía constitucional de los derechos colectivos constituye una de las herramientas más eficaces para la verdadera construcción de un Estado plurinacional e intercultural.

Ahora bien, de acuerdo con los planteamientos anteriormente expuestos y recogiendo las ideas resultantes tanto de los líderes de la sociedad civil afroecuatoriana como de la CODAE, planteamos que para la inmediata instauración del Estado plurinacional e intercultural, desde

---

51 Agustín Lao Montes, «Sin Justicia no hay paz: "Afroreparaciones en perspectiva histórico mundial"», en Claudia Mosquera y Jaime Arocha (eds.), *Afroreparaciones, memorias de la esclavitud y justicia social contemporánea,* Bogotá, Universidad Nacional, 2006.

52 Aníbal Quijano, «Colonialidad del Poder y Des/colonialidad del Poder», Conferencia dictada en el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, 2009, pp. 1-15.

53 Catherine Walsh y Juan García, «El pensar emergente del movimiento afroecuatoriano» en Daniel Mato (coord.), *Estudios y Otras prácticas intelectuales latinoamericanas,* Caracas, CLACSO, 2002.

una visión afrodescendiente, se requiere con urgencia reglamentar o poner en marcha la serie de disposiciones constitucionales que a continuación se reseñan:

- Reformar la Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano
- Aprobar una Ley de Acciones Afirmativas y Reparaciones al Pueblo Afroecuatoriano
- Aprobar una Ley de Circunscripciones Territoriales del Pueblo Afroecuatoriano
- Aprobar la Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano
- Agilizar acciones de política pública contra el racismo y la desigualdad

Reformar la Ley de Derechos Colectivos del Pueblo Afroecuatoriano

La Constitución de 2008 en su Artículo 57 determinó un conjunto de 21 derechos colectivos a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios. Estos derechos tienen que ver con el derecho a la identidad cultural, la no-discriminación, las reparaciones, el territorio colectivo, el acceso a los recursos naturales, la consulta previa y las propias visiones de desarrollo, entre otros. Lo consignado en la nueva Constitución y en la Ley de Derechos Colectivos de 2006 obliga al Estado a garantizar tales derechos mediante la expedición de una ley orgánica que permita aplicar de manera taxativa todos los derechos de los afroecuatorianos en cuanto pueblo.

Aprobar una Ley de Acciones Afirmativas y Reparaciones al Pueblo Afroecuatoriano

El Artículo 57, inciso 3, establece las reparaciones a las colectividades afectadas por el racismo y toda forma de discriminación. Las reparaciones son una de las principales reivindicaciones políticas en la historia de la lucha por los derechos humanos de los afrodescendientes. Las acciones afirmativas, contempladas en el Artículo 11 de la Constitución, son uno de los caminos para alcanzar las reparaciones. La expedición

de una ley para las reparaciones y las acciones afirmativas se constituye en un instrumento clave de garantía constitucional para superar las secuelas del racismo, la esclavitud y la colonización que han sufrido los africanos y los descendientes de africanos en el mundo.

Aprobar una Ley de Circunscripciones Territoriales del Pueblo Afroecuatoriano

Los Artículos 242 y 257 de la Constitución, al establecer la organización territorial del Estado, contemplan las circunscripciones territoriales afroecuatorianas, las mismas que «ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos» (Art. 257). Así mismo: «Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos» (Art. 257). La creación de tales circunscripciones se convierte en la herramienta para garantizar el derecho al desarrollo, el derecho a la autonomía territorial y al goce de los derechos colectivos de los afroecuatorianos en sus territorios ancestrales.

Aprobar una Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano

Los Artículos 156 y 157 de la Constitución establecen los consejos nacionales para la igualdad, entre ellos el Consejo para la Igualdad del Pueblo Afroecuatoriano. Estos consejos son definidos como «órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos» (Art. 156). Además, los «consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley» (Art. 157).

Agilizar acciones de política pública contra el racismo y la desigualdad

Las políticas públicas para combatir frontalmente el racismo y garantizar los derechos de los afroecuatorianos en cuanto pueblo están contempladas en los siguientes instrumentos, los cuales requieren mayor celeridad en su aplicación. Primero:

Componente afroecuatoriano del Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir, 2007-2010 y 2009-2013

Adicionalmente, en 2007 el gobierno formuló el Plan Nacional de Desarrollo Social y Productivo, donde se fijó la política pública para esos periodos. En este plan se contempló un componente especial dedicado a las políticas públicas específicas para afroecuatorianos. Esta política se enmarca dentro de la urgencia de acortar las brechas de inequidad social, combatir el racismo y la desigualad económica de las que son víctimas los grupos culturales minoritarios del país. Mediante la adopción de acciones concretas en el marco de los derechos económicos sociales, culturales y colectivos, el Plan se propone neutralizar la discriminación estructural de la que son víctimas los afroecuatorianos, un fenómeno que históricamente ha obstaculizado su adecuado desarrollo humano, niega el beneficio de sus derechos ciudadanos y menoscaba su calidad de vida.

Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural

En septiembre de 2009, mediante Decreto ejecutivo 60, el gobierno aprobó y puso en vigencia el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural. El objetivo del plan es: «Eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado». Dentro de sus alcances se encuentra afirmar el carácter de derechos, plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano para revalorizar el

papel de las culturas indígenas, afroecuatoriana, montubia y mestiza, en el pasado y en el presente, como elementos fundacionales de la nacionalidad ecuatoriana.

Conclusiones

En este artículo hemos analizado la propuesta que un sector del pueblo afroecuatoriano presentó a la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi celebrada entre 2007 y 2008. En esta coyuntura que expidió una nueva Constitución para Ecuador, los afroecuatorianos se hicieron presentes con una propuesta que buscaba la instauración de un modelo de nación multiétnica e intercultural para el país. Se trató de un desafío que finalmente fue alcanzado en el Artículo 1 de la Constitución cuando declaró que el Estado ecuatoriano es intercultural y plurinacional. La propuesta de plurinacionalidad representa para el país un cambio en la manera en la que se ha construido el modelo de sociedad, la cual desde 1830 se basó en la unicidad de la identidad, imponiendo la supremacía del modelo cultural mestizo y dejando de lado la riqueza de la diversidad étnica del país. Claro está que el pueblo afroecuatoriano no fue el único actor social que realizó la propuesta de la plurinacionalidad en la coyuntura constituyente, pues sobre esta propuesta distintos sectores, en especial los pueblos indígenas, se hicieron presentes en Montecristi buscando cristalizar un viejo proyecto de transformar radicalmente la estructura institucional del Estado, y las costumbres sociales excluyentes y discriminatorias heredadas desde el pasado colonial.

En este artículo hemos interpretado lo plurinacional e intercultural desde las propuestas afrodescendientes, las cuales se han centrado en un criterio de inclusión ciudadana, la no discriminación y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos. Desde la visión afrocéntrica, lo plurinacional lleva a precisar que la ciudadanía debe ser ampliada a la *ciudadanía diferenciada o cultural* para buscar mayor participación en una sociedad construida enteramente desde su diversidad cultural. Además, poner en práctica un concepto de ciudadanía cultural dentro del contexto de las democracias modernas y los Estados plurinacionales o multiétnicos apunta a garantizar la participación de las minorías

en la vida política y económica del país. También significa dar respuesta coherente a los conflictos culturales que en América Latina se han detonado en las últimas décadas.

Una vez exploradas las dimensiones epistémicas, políticas e históricas de la propuesta afroecuatoriana sobre la plurinacionalidad y la interculturalidad en el marco constitucional, podríamos afirmar que para la diáspora africana del país el modelo de Estado plurinacional e intercultural de Ecuador pasa por una política de reconocimiento de derechos a las diversidades culturales y a los distintos pueblos y nacionalidades que conforman históricamente la nación cívica ecuatoriana, pueblos que históricamente han sido racializados, excluidos y discriminados, hasta negar incluso su ciudadanía. La visión afrocéntrica interpreta el Estado plurinacional en tanto se logra la legitimidad política de la diferenciación cultural de la ciudadanía en el espacio social.

Un punto importante en estas conclusiones apunta a la pregunta acerca de si la propuesta afroecuatoriana de plurinacionalidad, cuando habla de reconocimiento y garantía de derechos para los pueblos (derechos colectivos), hace una referencia estratégica al derecho colectivo a la autonomía y la autodeterminación. Diríamos que en efecto así es. De fondo lo que la propuesta plurinacional e intercultural afrodescendiente plantea es comprender que la garantía de derechos colectivos implica garantía y defensa de los derechos de los pueblos a autodeterminarse como tales. Pero es necesario advertir que al menos hasta el momento, la idea de autonomía y autodeterminación que se encierra en la propuesta política plurinacional e intercultural para el Estado, desde la afrodescendencia, se aleja de la conservadora posición ideológica que argumenta que las autonomías y autodeterminaciones de los pueblos conllevarían la fragmentación del Estado-nación. Más bien, tal como se argumenta en la literatura de los movimientos sociales afrodescendientes, la visión de la plurinacionalidad obedece a una estrategia de inclusión y de reconocimiento político más profundo y concreto de los derechos a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades. Estos derechos aluden al territorio, al autogobierno y al estatus de la autonomía cultural, dentro del orden jurídico de los derechos colectivos de los pueblos que plantean el Convenio 169 de la OIT y otras declaraciones y tratados internacionales. Pero también se trata

de los derechos a la no-discriminación, a la protección de la identidad cultural, a las reparaciones y las acciones afirmativas sobre los sectores históricamente esclavizados, colonizados y discriminados.

Expuesta de esta manera, la propuesta política afrodescendiente en la constituyente de Montecristi, y destacados los principales logros que este pueblo alcanzó en la Constitución de 2008, es importante resaltar que las mismas comunidades, a través de sus organizaciones sociales, aun tienen expectativas respecto al momento en que deben concretarse los logros alcanzados en la carta política. Se trata de intereses específicos de la afrodescendencia en materia de acciones jurídicas e institucionales para la construcción del Estado plurinacional e intercultural y que al concretarse deben traducirse en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en la garantía definitiva de sus derechos ciudadanos como personas y como colectivos.

Referencias bibliográficas

Acosta, Alberto, *Bitácora constituyente: ¡Todo para la patria, nada para nosotros!,* Quito, Abya-Yala, 2008.

Acosta, Alberto, «El Estado Plurinacional, puerta para una sociedad democrática. A manera de prólogo», en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad!* Quito, Abya-Yala, 2009.

_____ *Breve historia económica del Ecuador,* Quito, Corporación Editora Nacional, 2011.

Antón, John, *El proceso organizativo afroecuatorianos*. 1979-2009, Quito, FLACSO, 2011.

Antón, John y Lisa North, «Informe Cualitativo Sobre la Pobreza y Desigualdad» en *Pobreza y Desigualdad en Ecuador,* Quito, Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2007, pp. 1-25.

_____ «Afrodescendientes: sociedad civil y movilización social en Ecuador», *The Journal of the Society for Latin American and Caribbean Anthropology,* núm. 1-12, Berkeley, University of California Press, 2007, pp. 223-245.

Bello, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina,* Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

Cervone, Emma y Fredy Rivera (eds.), *Ecuador racista: imágenes e identidades,* Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 1999.

Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE, *Los derechos ciudadanos de los afrodescendientes en la Constitución Política del Ecuador,* Quito, Ed. Imagine Comunicaciones, 2008.

De la Torre, Carlos, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, Quito, CAAP, 2002.

Santos, Boaventura de Sousa, *Refundación del Estado en América Latina, perspectivas desde una epistemología del sur,* Quito, Abya Yala, 2010.

Díaz-Polanco, Héctor, *La cuestión étnica nacional*. México, Distribuciones Fontamara, 1998.

Escobar, Arturo, «Política cultural y biodiversidad: Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano», en María Victoria Uribe y Eduardo Restrepo (eds.), *Antropología de la Modernidad,* Bogotá, ICAN, 1997.

Gros, Christian, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad,* Bogotá, ICAN, 2000.

García, Jesús, «Comunidades Afroamericanas y transformaciones sociales», en Daniel Mato (ed.), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales,* Buenos Aires, CLACSO, 2001.

Guerrero, Andrés, «El levantamiento indígena nacional de 1994: discurso y representación política (Ecuador)», en *Boletín Americanista: Universidad de Barcelona,* núm. 50, 2000.

Guerrero, Andrés, *Haciendas, capital y lucha de clases andina: disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-64,* Quito, Editorial El Conejo, 1983.

Habermas, Jürgen, *Ciencia y técnica como «ideología»,* Madrid, Editorial Tecnos, 1999.

Hall, Stuart, «Introducción: ¿quién necesita "identidad"?», en Stuart Hall y Paul du Gay (eds.), *Cuestiones de identidad cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1996.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías,* Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, 1996.

Kymlicka, Will, *Estados, naciones y culturas,* Córdoba, Almuzara, 2004.

Llasag, Raúl, «Plurinacionalidad: una propuesta constitucional emancipadora» en Ramiro Ávila Santamaría (ed.), *Neo constitucionalismo y sociedad,* Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

Lao Montes, Agustín, «Sin Justicia no hay paz: "Afroreparaciones en perspectiva histórico mundial"», en Claudia Mosquera y Jaime Arocha (eds.), *Afroreparaciones, memorias de la esclavitud y justicia social contemporánea,* Bogotá, Universidad Nacional, 2006.

Mosquera Rosero, Claudia y Claudio Barcelos, *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparativa para negros, afrocolombianos y raizales,* Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES), 2007.

Murillo, Pastor, «Acciones afirmativas para afrodescendientes: ¿un reconocimiento de justicia o redistribución de recursos?» en John Antón, Viviana Pila y Danilo Caicedo (eds.), «*Pueblos afrodescendientes y derechos humanos: del reconocimiento a las acciones afirmativas; una perspectiva jurídica, antropológica, sociológica e histórica de los derechos humanos de los afrodescendientes en el Ecuador*», Quito, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2011.

Peñaherrera de Costales, Piedad, *1964. Historia social del Ecuador,* Quito, IEAG, 2t, 1964.

Prieto, Mercedes, *Liberalismo y temor: imaginando a los sujetos indígenas en Ecuador postcolonial, 1895-1950,* Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2004.

Quijano, Aníbal, «Colonialidad del Poder y Des/colonialidad del Poder», Conferencia dictada en el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, 2009, pp. 1-15.

Rahier, Jean, «Estudios de negros en la antropología ecuatoriana: presencia, invisibilidad y reproducción del orden racial espacial», en Cristóbal Landázury (ed.), *Memorias del Primer Congreso ecuatoriano de Antropología*, vol. III, Quito, Abya Yala, 1998.

Salazar, Oswaldo Enrique, *La reforma política y la constitución de* 1998, Quito, FLACSO-Sede Ecuador, 2010.

Sen, Amartya, «Libertad cultural y desarrollo humano», en: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, 2004.

Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y Estado nacional*, México, Siglo XXI Editores, 2000.

____ *La cuestión étnica,* México, El Colegio de México, 2001.

Tardieu, Jean, *El Negro en la Real Audiencia de Quito,* Quito, Abya Yala, 2006.

Taylor, Charles, *El multiculturalismo y «la política del reconocimiento»,* México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.

Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference,* Princeton, Princeton University Press, 1990 [ed. cast.: La justicia y la política de la diferencia, Valencia, Cátedra, 2000.]

_____ *Inclusion and Democracy,* Londres, Oxford University Press, 2000.

Wade, Peter, *Raza y etnicidad en Latinoamérica,* Quito, Abya Yala, 2000.

Walsh, Catherine, «Estado plurinacional e intercultural: complementariedad y complicidad hacia el bien vivir», en Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Plurinacionalidad: ¡democracia en la diversidad!*, Quito, Abya-Yala, 2009.

Walsh, Catherine y García, Juan, «El pensar emergente del movimiento afroecuatoriano» en Daniel Mato (coord.), *Estudios y Otras prácticas intelectuales latinoamericanas,* Caracas, CLACSO, 2002.

Wieviorka, Michel, *El espacio del racismo,* Barcelona, Paidós, 1992.

_____ *Multiculturalismo: perspectivas y desafíos,* México D.F., Siglo XXI Editores, 2003.

Whitten, Norman (ed.), *Transformaciones culturales y etnicidad en la sierra ecuatoriana,* Quito, Universidad San Francisco de Quito, 1993.

11. Cuatro lecciones de la Comisión Bouchard-Taylor.

Acomodos razonables, pluralismo integrador, laicidad abierta y participación ciudadana en Quebec

María Isabel Wences Simón

En las oscilaciones entre el monismo cultural y nacional y la apertura a las identidades plurales se ha vuelto un lugar común discutir cuestiones tales como ¿deberían retirarse los crucifijos colgados en las paredes de los inmuebles de las instituciones públicas? ¿Puede una alumna vestir su pañuelo islámico durante las clases? ¿Deberían retirarse las decoraciones navideñas de los espacios públicos, debería pagar el Estado dichas decoraciones, debería pagar también las pertenecientes a otras fiestas religiosas? ¿Es legítimo el federalismo asimétrico? Preguntas que nos conducen a temas más complejos tales como ¿la igualdad puede ser también de reconocimiento? ¿Es válido el derecho a la diferencia? ¿Deben las normas tender puentes a los acomodos razonables?

Estos casos y estas preguntas teórico políticas son una pequeña muestra de los retos que afrontan nuestras actuales sociedades culturalmente diferenciadas. Una de las naciones que más ha discutido, desde el punto de vista teórico, las propuestas normativas de la diversidad cultural y que tiene sobrada experiencia, desde una perspectiva política, en la gestión de dicha diversidad es Quebec, la nación francófona del Canadá. En los últimos años, Quebec ha sido escenario de un intenso debate social, político, teórico y mediático del que se pueden obtener algunas lecciones que orienten a otros contextos a encontrar vías que puedan ayudar a gestionar la diversidad cultural.

De acuerdo con este propósito cuatro son las lecciones que se pretenden obtener a través del presente trabajo. Para comprender el contexto de estas lecciones, comenzamos por situar al lector en el escenario en el que tiene lugar el nombramiento de una Comisión encargada de consultar a la ciudadanía sobre las prácticas de acomodo razonable asociadas a diferencias culturales, también conocida como Comisión Bouchard-Taylor, en alusión a los dos presidentes que la encabezaron.

Esbozado este escenario, se analiza la importancia de cara a la diversidad cultural de los acomodos razonables a fin de comprender, por un lado, el nombramiento y trabajos de la Comisión Bouchard-Taylor y, por otro, analizar las disyuntivas a las que esta práctica se ha visto sometida en los últimos años así como los actuales retos teóricos y políticos que afronta. Estas reflexiones constituyen una primera lección.

En el siguiente apartado se pone atención en las lecciones que se pueden obtener del ejercicio de democracia participativa que promovió la Comisión Bouchard-Taylor y que tenía como objetivo escuchar y debatir con los habitantes de Quebec acerca de cómo creen que debería gestionarse la diversidad cultural.

Las lecciones tercera y cuarta están relacionadas con dos de los presupuestos teóricos que cruzan el Informe final de la Comisión, dado a conocer con el título de *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation* [Fundar el futuro. Los tiempos de la conciliación]. Por una parte, se examina la propuesta del pluralismo integrador y sus diferencias con el multiculturalismo canadiense (tercera lección) y, por otra, se analiza la apuesta por una laicidad abierta (cuarta lección).

Todas estas lecciones se desenvuelven en un terreno teórico político que se inspira en un marco empírico social, jurídico y político.

Quebec y la Comisión Bouchard-Taylor

En febrero de 2007, el primer ministro de Quebec, Jean Charest, anunció la creación de una comisión autónoma e independiente encargada de analizar las prácticas de lo que se conoce como acomodos razonables entre las diferentes culturas que conviven en Quebec. Para comprender

esta iniciativa conviene dedicar unas líneas a describir la diversidad cultural y nacional propia de Quebec y procurar concebirla en su ámbito interior y exterior. En cuanto a la mirada interna conviene observar la relación de Quebec con las minorías que la constituyen (anglófonos, indios autóctonos e inuits), por una parte y la articulación de la inmigración reciente con la población establecida hace tiempo, por la otra. En relación a la mirada externa no debe perderse de vista, aunque no haya sido objeto de la Comisión Bouchard-Taylor, la relación entre el Canadá anglófono y el Quebec francófono donde cobra especial relevancia el tema del federalismo y el reconocimiento.

Comencemos por recordar que el Estado-nación se ha caracterizado por ser monista, tanto en lo que se refiere a la concentración de la soberanía, como en la defensa de una ciudadanía uniforme y en la salvaguardia de la identidad nacional. Quebec no ha sido inmune a este ideal moderno, caracterizado por una serie de políticas —lingüísticas, culturales, de inmigración, educativas— que favorecen la uniformidad, la simetría y la homogeneidad. Sin embargo sí ha sido pionero en su apuesta por superar esta condición monista. Como bien subraya Guy Laforest desde hace más de tres décadas historiadores, filósofos y politólogos han dedicado esfuerzos para impulsar un giro pluralista en la comprensión del Estado moderno.[1] Ahora bien, para entender este giro y la fuerza de la identidad de Quebec dentro de Canadá es necesario tener en cuenta algunos antecedentes que podrían resumirse esquemáticamente en dos documentos de Estado: el Acta de Quebec de 1774 y el Acta de la América del Norte Británica (AANB) de 1867. Las palabras de Laforest nos ayudan a advertir su importancia sin la necesidad de entrar en detalles: «El Acta de Quebec es la Carta Magna de la política de la diversidad y del reconocimiento de la identidad en Canadá y en Quebec; es un hito en la historia del Estado moderno y una referencia obligada para la escuela pluralista contemporánea en filosofía política».[2] Por su parte, el AANB es una consecuencia lógica del Acta de Quebec y cobra relevancia porque ahí se formaliza un principio federal pluralista. Sin embargo, este principio adopta diversas formas que darán lugar al establecimiento de dos tradiciones distintas del federalismo: el

1 Guy Laforest, «La Comisión Bouchard-Taylor y el lugar de Quebec en la trayectoria del Estado Nación moderno», Actas del III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la diversidad cultural nacional celebrado del 10 al 13 de junio de 2008 en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009, pp. 63-96.

2 *Ibid.*, p. 73.

federalismo universalizante, que defiende la instauración de un poder central fuerte, y el federalismo comunitario.[3] Con el paso del tiempo, estos dos modelos acompañaron la creciente confrontación entre dos proyectos nacionales: el canadiense y el quebequés. Queda constancia de ello en las palabras de Eugénie Brouillet: «Los canadienses de habla inglesa apoyan una evolución centralizadora de la federación canadiense y de la simetría en el plano de los poderes provinciales, mientras que los quebequenses defienden una mayor descentralización de los poderes y la instauración de un federalismo asimétrico».[4]

En las últimas décadas del siglo pasado la tensión entre estos dos proyectos aumentó y la apuesta de Quebec por un referéndum soberanista en 1980 endureció aún más dicha tensión. A partir de entonces, Canadá dirigió su mirada hacia un modelo de Estado-nación unitario y simétrico, pero en el que no se da la espalda a la diferencia (Laforest, 2009), sino que se reconocen de manera abierta las diferencias en relación con los pueblos autóctonos, el valor del patrimonio multicultural y los derechos lingüísticos para las minorías que habitan en las provincias.[5] El problema de fondo, de acuerdo con algunos autores, es que esta política, amparada en la Carta de Derechos y Libertades incluida en la Constitución canadiense, pretende unir a todos los canadienses alrededor de una sola identidad y de un proyecto de unidad nacional por lo que «adopta una actitud dura hacia la diferencia nacional quebequense, a la que no incluye en ninguna de sus categorías». Esta apuesta por la igualdad formal, concebida como algo que implica una identidad de tratamiento, no deja sitio para el reconocimiento de un estatus particular para Quebec en el ámbito de la federación canadiense; la realización de una verdadera igualdad «entre colectivos nacionales exige a veces un tratamiento diferente». Y también, a la inversa, un tratamiento idéntico puede originar graves desigualdades» .[6] En definitiva, ninguna autoridad

---

3 A.-G. Gagnon, «La evolución del federalismo canadiense», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 49-72.

4 E. Brouillet, «La evolución de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 73-122.

5 Guy Laforest, «La Comisión Bouchard-Taylor y el lugar de Quebec en la trayectoria del Estado Nación moderno», *cit.,* p. 76.

6 E. Brouillet, «La evolución de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales», *cit.,* pp. 99 y 100.

política quebequense dio su consentimiento a este régimen por lo que para muchos es percibido como la imposición de un nacionalismo canadiense de carácter uniforme.[7]

Estas breves palabras han tenido como objeto intentar contextualizar las relaciones de Quebec con Canadá en cuanto a la diversidad cultural. Veamos ahora, también de manera somera, cómo es esta diversidad dentro de esta provincia recientemente reconocida como nación. Quebec se compone de una mayoría francófona, una minoría anglófona, diez naciones amerindias y la nación inuit, así como 45.000 inmigrantes que llegan cada año, que hablan 150 lenguas, que provienen de 180 países, que practican 200 religiones y que pertenecen a 120 grupos étnicos.[8]

A lo largo de los últimos 30 años se ha ido construyendo un marco común de integración entre los inmigrantes y la sociedad de acogida. Este marco está formado por instituciones democráticas, la Carta de Derechos Humanos y Libertades de Quebec de 1975 y la Carta Constitucional Canadiense de 1982 sobre cuyas bases se establece el respeto por las libertades individuales, la solidaridad y la democracia igualitaria entre hombres y mujeres; la Carta de la Lengua Francesa que instituye el francés como lengua común de la esfera pública; así como una política de integración suscrita tanto en *Québecois-Each and every One* (*Action Plan for the Cultural Communities*) [Quebequeses, todos y cada uno (Plan de acción para las comunidades culturales)] adoptado en 1981, como en *Au Québec pour vivre ensemble. Enoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration* [Un Quebec para vivir juntos. Dictado de política en materia de inmigración e integración] de 1990.

Sin embargo, este marco de integración no está exento de situaciones complejas. En los últimos veinticinco años han tenido lugar en Quebec múltiples casos de acomodo razonable asociados a diferencias culturales y entre marzo de 2006 y junio de 2007 muchos de estos casos —en torno a 40— han alcanzado fuertes dimensiones mediáticas, lo que ha producido en la población una percepción negativa sobre dichas prácticas y un sentimiento de amenaza a los valores existentes. Durante este periodo, los acomodos se convirtieron en el

---

7 M. Keating, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, y Ch. Taylor, *Rapprocher les solitudes: écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 1992.

8 V. Piché y D. Laroche, *L'immigration au Québec*, Memoria de investigación encargada por la CCPARDC [documento disponible *on line:* http://www.accommodements.qc.ca].

debate central de la sociedad, los actores políticos tenían que pronunciarse sobre ello prácticamente todos los días;[9] no es de extrañar, por lo tanto, que el ambiente político y social desencadenara la decisión del primer ministro de Quebec de crear el 8 de febrero de 2007 una Comisión encargada de consultar a la ciudadanía y hacer un Informe sobre las prácticas de acomodos razonables entre las diferentes culturas que conviven en Quebec.

La presidencia de la Comisión quedó integrada por Gerard Bouchard y Charles Taylor. El primero de ellos, historiador y sociólogo, es titular de la Cátedra de investigación de Canadá sobre la dinámica comparada de imaginaros colectivos en la Universidad de Quebec en Chicoutimi; en tanto que el segundo, de reconocido prestigio internacional, es profesor emérito de ciencia política y filosofía de la Universidad McGill de Montreal. Esta copresidencia se acompañó de un consejo asesor formado por 15 especialistas —12 de ellos profesores universitarios— de diversas disciplinas (sociólogos, politólogos, filósofos, juristas, etc.) y una de sus primeras medidas fue solicitar 13 estudios de investigación sobre temas directamente relacionados con los objetivos de la Comisión.

La Comisión tenía tres fines específicos: (1) Esclarecer el escenario mediante la búsqueda de respuestas a preguntas tales como ¿en qué consisten las prácticas de acomodo? ¿Qué es lo que motiva su surgimiento? ¿Qué tipo de problemas están destinadas a resolver? ¿Cuál debería ser su futuro en nuestra sociedad? (2) Situar al conjunto de las prácticas de acomodo dentro de un marco de referencia coherente en el que puedan inspirarse, en sus procesos de toma de decisión, los agentes de las instituciones públicas y privadas. (3) Reflexionar y formular recomendaciones sobre el futuro de la convivencia interétnica y los modos de integración de la sociedad quebequense.[10] En definitiva, la Comisión Bouchard-Taylor tenía como mandato expreso, primero, diseñar un mapa de las prácticas de armonización intercultural que tienen lugar en Quebec; segundo, analizar las experiencias que ha habido en otras sociedades; tercero, poner en marcha una amplia consulta ciudadana sobre

---

9 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, Quebec, Gobierno de Quebec, 2008, p. 16 [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html].

10 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, Quebec, Gobierno de Quebec, 2007, p. 6 [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html].

este tema; y cuarto, formular recomendaciones al gobierno para que estas prácticas de armonización se realicen de acuerdo con los valores de la sociedad quebequense en tanto que sociedad pluralista, democrática e igualitaria.

La Comisión Bouchard-Taylor desarrolló su trabajo en tres etapas. La primera, de marzo a agosto de 2007, concentró sus esfuerzos en la preparación de la consulta y en actividades complementarias. Entre los meses de marzo y julio los presidentes de la Comisión realizaron reuniones con expertos para reflexionar sobre la temática en cuestión y sobre cuáles serían las mejores condiciones de realización de la consulta; se constituyeron grupos de sondeo ciudadano; se llevaron a cabo reuniones con representantes de organismos sociales y con gestores de la administración pública; se creó el Consejo asesor; se decidieron los temas que debían ser abordados en memorias de investigación encomendadas a especialistas; y se elaboró el documento que daría pie a la consulta. Este último se publicó en agosto bajo el título de *Accommodements et différences. Vers un terrain d'entente: la parole aux citoyens* [Acomodos y diferencias. Hacia un terreno de entendimiento: la palabra de los ciudadanos].[11] Asimismo, en este mes se realizó en Montreal el primer foro nacional en colaboración con el Instituto del Nuevo Mundo.

La segunda etapa, de septiembre a diciembre de 2007, se centró exclusivamente en la consulta ciudadana y en la realización de una serie de estudios sobre las percepciones ciudadanas relativas a las prácticas de armonización intercultural. Más adelante, en el apartado dedicado a la segunda lección veremos con más detalle este proceso.

La tercera y última etapa, de enero a junio de 2008, se dedicó a la realización del último foro nacional; al análisis de las memorias presentadas y de los contenidos de la consulta pública; y a la redacción del Informe final de la Comisión que originalmente debía entregarse en marzo, pero cuyas 310 páginas se dieron a conocer finalmente el 22 de mayo de 2008 bajo el título de *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*.[12]

---

11 *Ibid.*

12 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.*

Primera lección. Acomodos razonables y ajustes concertados: prácticas de armonización intercultural

La constitución y trabajos de la Comisión Bouchard-Taylor, así como el debate teórico normativo sobre la igualdad, la diferencia y el reconocimiento, están directamente relacionados con el tema de los acomodos razonables; en consecuencia, conviene dedicar un poco de atención a su significado y alcance.

Una característica esencial de toda sociedad democrática es la de sentar las condiciones para eliminar toda forma de discriminación. En la lógica de las sociedades culturalmente diversas este reto incluye a las discriminaciones que resultan de diferencias culturales. Estas condiciones deben dar lugar a acuerdos que permitan una convivencia equitativa y estos, a su vez, pueden requerir la voz de los tribunales —acomodo razonable— o intentar alcanzarse a través de compromisos, conciliaciones o negociaciones, ajustes concertados.

El acomodo razonable es una noción jurídica que nace en la década de los ochenta del siglo pasado y que Canadá asocia inicialmente a la jurisprudencia del ámbito laboral y de la discriminación por motivos religiosos. La primera vez que la Corte Suprema de Canadá admitió la existencia de una obligación de acomodo fue mediante la sentencia de 17 de diciembre de 1985 en el caso conocido como Simpson-Sears. En este señalado caso, una trabajadora de un establecimiento comercial solicitaba al tribunal que le fuese reconocido el derecho a un acomodo para poder conciliar su trabajo con su religión. En su sentencia, la Corte Suprema se expresó de la siguiente manera: «En toda sociedad, los derechos de una persona entrarán inevitablemente en conflicto con los derechos de otras. Es evidente, entonces, que los derechos deben ser limitados a fin de preservar la estructura social en la que cada derecho pueda ser protegido sin producir indebidamente un daño a los otros».

A partir de entonces, por un lado, ha ido evolucionando la interpretación jurisprudencial del concepto de discriminación, especialmente en relación con las discriminaciones directas e indirectas; y, por otro lado, la noción de acomodo razonable además de consolidarse y extenderse a otras formas y fuentes de discriminación ha ampliado su abanico de actores.

El dato significativo en la actualidad es que el acomodo razonable designa una forma de flexibilidad dirigida a combatir toda forma de condición discriminatoria causada por la aplicación estricta de una norma, cuyos efectos, en algunos casos, pueden atentar contra el derecho de todo ciudadano a la igualdad. El imperativo de acomodar es una modalidad particular de una obligación jurídica que tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho a la igualdad entre individuos que pertenecen a determinadas categorías de ciudadanos, muchas veces de grupos minoritarios. El hecho de que la obligación de acomodo sea contemplada como una consecuencia jurídica de una forma determinada de entender el principio de igualdad es lo que ha facultado que esta obligación pueda extenderse a otros motivos recogidos por las normas en las que se prohíbe la discriminación: discapacidad, sexo, edad, origen nacional, etcétera.[13]

Lo que cobra relevancia para los efectos de este escrito es que el acomodo razonable es un tipo de arreglo aplicado por los tribunales en diversas situaciones, muchas de las cuales tienen que ver con la presencia de inmigrantes o la expresión de una creencia religiosa, lo que le ha convertido en una útil herramienta para la gestión de la diversidad.[14] Si el objetivo del acomodo es el de un arreglo que pretende regular las discrepancias y llegar a acuerdos que sean satisfactorios para todas las partes, entonces estamos ante un instrumento que facilita la integración, aun cuando su vocación primera sea la de evitar la discriminación.[15] En este mismo sentido, se expresa Woëhrling cuando señala que la política del acomodo tiene como objetivo fundamental «favorecer la *inclusión* de las minorías y de los inmigrantes en la sociedad de acogida, especialmente eximiéndoles de las normas que entrañan una discriminación directa o indirecta. Las políticas del acomodo y del pluralismo se sustentan sobre la apuesta de que el reconocimiento de la diferencia y las adaptaciones que se consienten a las minorías facilitarán, a medio o a largo plazo, su armoniosa integración en la sociedad».[16]

---

13 M. Gorrotxategui Azurmendi, «El interculturalismo quebequés en la encrucijada. De la crisis de los acomodamientos razonables a la Comisión Bouchard-Taylor», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, núm. 150, 2010, pp. 175-223.

14 P. Anctil, «Quel accommodement raisonnable?», *Éthique Publique*, núm. 9 (1), 2007, pp. 186-191.

15 M. Jézéquel (dir.), *Les accommodements raisonnables: quoi, comment, jusqu´où? Des outils pour tous*, Quebec, Éditions Yvon Blais, 2007, p. IX .

16 J. Woëhrling, «Neutralité de l'État et accommodements: convergence ou divergence?», *Options Politiques*, septiembre de 2007, pp. 20-27.

Hoy en día el campo de aplicación jurídica de los acomodos razonables es muy amplio, no solo porque abarca a las instituciones públicas (sistema escolar, de salud, carcelario, organismos de servicios gubernamentales, etc.) y a los organismos privados (establecimientos comerciales o industriales, organismos comunitarios o asociativos, etc.), sino porque puede darse de formas diferentes y concernir a distintos tipos de actores. Veamos algunos ejemplos. Por una parte, el acomodo razonable puede consistir, meramente, en eximir a las personas interesadas de la aplicación de una determinada regla. Si nos ubicamos en el ámbito educativo un reglamento escolar que prohíbe la posesión de armas discrimina a los alumnos sikhs al prohibirles portar su puñal ritual, el *kirpan*; asimismo una regla que establezca una determinada vestimenta discrimina a aquellas que quieren llevar el *hijab* o a aquellos que quieren portar un turbante. El acomodo consiste en prever un régimen de excepción que permita a unos portar su puñal y su turbante y a otras vestir el *hijab*. Otro ejemplo es el relacionado con el calendario escolar o laboral. Si se obliga a determinados empleados a trabajar en días estipulados por un calendario rígido, por ejemplo a asistir a su puesto de trabajo los días que para ellos son fiestas religiosas (el día de la celebración del *Yom Kippour*), estamos ante una práctica discriminatoria y contraria a la libertad de religión; lo mismo sucede si se impone el domingo como único día posible de cierre para los comerciantes, ya que se impide la observancia del *Sabbat*. El acomodo razonable consistiría en flexibilizar la aplicación del calendario. Por otra parte, el acomodo también puede consistir en poner a disposición de los interesados determinadas instalaciones o ventajas. En establecimientos públicos —escuelas, centros sanitarios, prisiones— la práctica de servir un mismo menú para todos, con carne de cerdo y/o de vaca, produce un efecto discriminatorio y contrario a la libertad de religión de las personas que profesan la religión judía, musulmana o hinduista o incluso de las personas que son vegetarianas (una práctica secular que no responde a una mera predilección, sino que puede considerarse una convicción de conciencia). El acomodo consistiría en ofrecerles menús diferentes.[17] Algunos denuncian que este tipo de acomodos son un privilegio, pero otros consideran que estas prácticas son tan solo una «excepción que permite restablecer una situación de equilibrio».[18]

17 J. Woëhrling, «La libertad de religión, el derecho al acomodamiento razonable y la obligación de neutralidad religiosa del Estado en el derecho canadiense», *Revista catalana de dret public*, núm. 33, 2006, pp. 1-32.

18 M. McAndrew, «Pour un débat inclusif sur l'accommodement raisonnable», *Éthique Publique*, 9 (1), 2007, p. 154.

Estamos ante la consecuencia jurídica de entender el principio de igualdad como una exigencia que permite un trato diferencial sin que necesariamente tenga que interpretarse como preferencial. Esta forma de entender la igualdad tiene su corolario también en la filosofía ética y política, especialmente en los defensores del paradigma del reconocimiento; es una propuesta que considera que el reconocimiento y el acomodo de la diversidad religiosa y cultural constituyen un asunto de justicia social. Muchos de los temas particulares tratados por Nancy Fraser,[19] Charles Taylor,[20] James Tully,[21] Iris Marion Young[22] o Bhikhu Parekh[23] merecen ser trabajados con detalle, pero aquí habrá que contentarse con una breve mención de sus presupuestos. Uno de los debates de fondo en los que se encuentran inmersos estos autores es el de considerar que la fidelidad al principio de igualdad consiste en contemplarlo de cara a un principio de igualación entre los grupos, las culturas y los territorios. Numerosas normas, en apariencia neutras y universales, lo que reproducen son visiones del mundo, valores, códigos implícitos o reglas informales que no están formulados explícitamente, pero que están extendidas y se aplican. Un mismo derecho puede suscitar en algunas ocasiones dos tratamientos diferentes cuando se trata de corregir un defecto en la aplicación de una ley o de un reglamento, y esto no debe interpretarse como asignación de privilegios. Por esta razón, se afirma que los tratamientos pueden ser diferenciales sin ser preferenciales.[24] Los autores antes mencionados consideran agotado el modelo de integración configurado de acuerdo con los principios de homogeneidad e igualdad abstractas y buscan un modelo de igualdad que se realice en medio de la diferencia reconocida. Para avanzar en la lógica de la igualdad se requiere valorar las diferencias y para asegurar las libertades individuales es necesario respetar la pluralidad cultural.[25]

---

19 N. Fraser y A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Morata, 2003.

20 Ch, Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, y J. MacLure y Ch. Taylor, *Laicidad y libertad de conciencia*, Madrid, Alianza, 2011.

21 J. Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

22 I. M. Young, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000.

23 B. Parekh, *Repensando el multiculturalismo*, Madrid, Istmo, 2005.

24 *Ibid.*

25 D. Innerarity, «Políticas del reconocimiento», *Hermes Pentsamendu eta historia aldizkaria-Revista de pensamiento e historia*, núm. 30, 2009, pp. 4-12.

En los últimos años, la noción de acomodo razonable ha marcado el espacio público quebequense; el debate técnico jurídico que le había acompañado desde que la Corte Suprema de Canadá dictara en 1985 una sentencia estableciendo su obligatoriedad dio paso, a partir del año 2006, a un intenso debate en la esfera pública que vino a cuestionar el consenso en torno a dichos acomodos.[26] Este debate llevó a los ciudadanos a incorporar la noción de acomodo razonable a su vocabulario coloquial, deformando con ello su original acepción jurídica. Esta alteración ha dado lugar a ciertas confusiones en el lenguaje cotidiano y en el seno del debate público. En el documento que marca el punto de partida de las consultas ciudadanas por parte de la Comisión Bouchard-Taylor se alude a esta creciente confusión y se pone énfasis en la necesidad de tener claros los conceptos y sus alcances, especialmente en lo que se refiere a acomodo razonable, ajuste concertado y práctica de armonización intercultural.[27]

En relación con la noción de acomodo razonable se señala la necesidad de que se limite a la dimensión meramente jurídica, otorgándole así un sentido restringido que evite que un uso indiscriminado la vacíe de significación. De esta manera, en el glosario del Informe se subraya que «la obligación de acomodar o ajustar es el deber que, en virtud del derecho, corresponde a los gestores de instituciones y de organizaciones públicas y privadas de evitar cualquier forma de discriminación tomando distintas medidas de armonización en la aplicación de ciertas leyes o de ciertos reglamentos».[28]

En cuanto a la categoría de ajuste concertado se subraya que debe emplearse para designar al conjunto de prácticas encaminadas a conseguir acuerdos amigables de manera informal entre el personal de las instituciones públicas o privadas y el resto de la ciudadanía (alumnos, pacientes, empleados, clientes, etc.). Esta última noción difiere del concepto de acomodo razonable en tanto que sus prácticas pretenden evitar el recurso a los tribunales y dar preferencia a la voz ciudadana. Los

---

26 J. MacLure, P. Savidan y Y. Boisvert, «Presentation del Dossier Éthiques et politiques de l'aménagement de la diversité culturelle et religieuse», *Éthique Publique*, núm. 9 (1), 2007, p. 5.

27 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, *cit.*, p. V.

28 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.*, p. 289.

ajustes concertados se fundan en el ideal de que la gestión de la vida en común debe ser lo más armoniosa posible y de que la concertación es inherente a la esfera ciudadana.

Por último, los presidentes de la Comisión utilizan el concepto de armonización intercultural para designar al conjunto de prácticas tanto de acomodo razonable como de ajuste concertado que versan sobre diferencias culturales. De esta manera, la noción de prácticas —o medidas— de armonización intercultural alude a los arreglos que están encaminados a regular las dificultades y desencuentros que tienen lugar entre conciudadanos de diferentes culturas que aceptan que lo que es legítimo para un culto lo es también para otro. Son medidas que, inspiradas en un principio de igualdad y equidad, se adoptan a favor de una persona o de un grupo minoritario que se encuentra amenazado de discriminación por razón de su cultura o religión.[29]

La explicación anterior ha tenido como pretensión dejar claro que no hay que confundir el acomodo razonable con el ajuste concertado. El primero pertenece a la esfera jurídica y el segundo al ámbito ciudadano; ambos pueden ser dos formas de armonización intercultural.

Por último, cobra especial relevancia recordar que de acuerdo con los testimonios expresados en la consulta ciudadana que encabezaron Gerard Bouchard y Charles Taylor, así como los casos que se conocen a través de los medios de comunicación o de los estudiosos, la gran mayoría de los arreglos y prácticas interculturales no son acomodos razonables, sino acuerdos que se obtienen por vía ciudadana; sencillos ajustes, de naturaleza muchas veces transitoria, que las instituciones y las personas adoptan porque consideran que eso puede ayudarles a reconducir determinados hábitos o a resolver pequeños problemas que se presentan en la vida cotidiana. Esta precisión adquiere un valor importante porque si la práctica de los ajustes concertados se encuentra más extendida que la propia de los acomodos razonables muestra una sociedad que primero intenta gestionar las diferencias a través del diálogo y evitar en la medida de lo posible la judicialización en la resolución de conflictos. Esto sin duda es fundamental si se pretende que la convivencia entre culturas se dé en el marco de un escenario cívico.

---

29 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens, cit.*, p. 44.

Segunda lección. La implicación de la participación ciudadana en la gestión de la diversidad cultural

La lección que quisiera transmitir a través de este apartado consiste en subrayar la relevancia del imperativo participativo en el diseño de la gestión de las demandas que diversas minorías culturales llevan a cabo a fin de obtener respeto por sus singularidades, de asegurarse un derecho al reconocimiento y, colateralmente, de dar a conocer sus propias preferencias. Quebec es un ejemplo en el que la esfera pública está abierta al debate y a la adopción de políticas activas de reconocimiento.[30] Sin duda, la experiencia de la consulta ha mostrado la importancia de la formación de un público activo capaz de encontrar por sí mismo solución a sus problemas y consciente de que las respuestas democráticas al reto de la diversidad cultural solo pueden alcanzarse mediante un verdadero diálogo con la población.[31] En Quebec habita una sociedad que ha dado sobradas muestras de intentar hacer frente a un modelo extensamente expandido que fomenta individuos poco o nada interesados en los asuntos públicos dado que están convencidos de que la apatía política ayuda a conservar un determinado orden. Sin embargo, la experiencia consultiva de la Comisión Bouchard-Taylor ha recibido poca atención, aun cuando generó un escenario cuyo «diálogo irremplazable» permitió a los «participantes articular mejor sus respectivos horizontes y, quizás, sentar las bases de un nuevo lenguaje y una nueva identidad compartida».[32]

En un trabajo publicado con anterioridad,[33] dirigimos nuestro interés al proceso de consulta y participación ciudadana que se dio en el marco de los trabajos de la Comisión Bouchard-Taylor y lo analizamos a la luz de la crisis de la democracia representativa y de la literatura en torno a las democracias participativa y deliberativa. Aunque algunas de las ideas ahí vertidas adquieren importancia de cara a lo que aquí se pretende enfatizar, el objetivo ahora es más modesto y consiste tan solo en subrayar el significativo alcance de la implicación de los ciudadanos en la discusión de los asuntos públicos y en la toma de decisiones.

30 I. Wences, *La diversidad cultural a debate: Quebec consulta a la ciudadanía*, México, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, 2010.

31 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens, cit.,* p. 6.

32 Guy Laforest, «La Comisión Bouchard-Taylor y el lugar de Quebec en la trayectoria del Estado Nación moderno», *cit.,* p. 83.

33 J. M. Sauca Cano y M. I. Wences Simon, «Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor», *Andamios. Revista de investigación social*, núm. 10, 2009, pp. 9-37.

Expuestas estas ideas, conviene ahora reseñar en qué consistió y cómo se llevó a cabo el extenso proceso de consulta. El fin último es descrito por los propios presidentes de la Comisión quienes señalan que este consiste en sentar las bases para concebir un modo de vida colectivo, equitativo y original del que los ciudadanos de Quebec puedan sentirse orgullosos.[34] La consulta pública se realizó en el otoño de 2007 y tenía tres objetivos concretos. Primero, obtener información directa referente a qué opinan los ciudadanos de distintas generaciones y de diversas regiones de Quebec sobre la gestión de la diversidad y sobre los valores comunes de los quebequenses; con el fin de alcanzar este objetivo también se solicitó asesoría a diversos especialistas. Segundo, erigir un espacio y un espíritu de diálogo entre los ciudadanos de distintos orígenes. Y, tercero, alentar la reflexión en el seno de las principales comunidades concernidas.

Las formas y las posibilidades que tuvo la ciudadanía para participar en esta consulta, así como los escenarios en los que esta se llevó a cabo fueron las siguientes.

Por un lado, inscribiéndose en alguno de los cuatro foros nacionales que se llevaron a cabo en Montreal y que reunieron a un total de 800 participantes; o asistiendo a una de las 22 audiencias realizadas a lo largo de 15 regiones en las que se dieron cita 3.423 personas. Estos escenarios ofrecían tres maneras de participación. En primer lugar, las instituciones, grupos o ciudadanos podían elaborar una memoria en la que expusieran sus puntos de vista sobre los temas de la consulta; la memoria podía o no ser presentada en alguno de los foros o de las audiencias. La Comisión recibió 900 memorias, de las cuales 328 fueron discutidas en sesión pública. Una segunda forma de participación era la del testimonio; por esta vía optaron 241 personas que narraron experiencias o significaron emociones relacionadas con prácticas de armonización intercultural. Una tercera vía de participación consistía en asistir a estos escenarios y expresar informalmente una opinión relacionada con los contenidos del documento *Acomodos y diferencias. Hacia un espacio de entendimiento, la palabra a los ciudadanos*, dado a conocer antes del proceso de consulta.

---

34 Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), Quebec, Gobierno de Quebec, 2007. [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/index.html].

Todos los foros y audiencias, cuya duración aproximada fue de tres horas cada uno, fueron retransmitidos, en directo o en diferido, por algunas cadenas de televisión, alcanzando en varias ocasiones el liderazgo en el *rating* de audiencia.

Cuatro datos más forman parte de las tareas de consulta. El primero es el encargo de 13 investigaciones a especialistas universitarios. El segundo, la constitución de 31 grupos de trabajo encargados de realizar sondeos a personas de diferentes medios, tanto en Montreal como en otras regiones. El tercero es la realización de 59 encuentros con expertos en diversas temáticas relacionadas con los trabajos de la Comisión y 23 encuentros con representantes de organismos socioculturales. El cuarto, la habilitación de una página en Internet que recibió más de 400.000 visitas y en la que se realizaron diversas actividades de intercambio con el público.

Esta consulta ciudadana mediante una modalidad de debate público es una forma de participación que llevaron a cabo las autoridades políticas con el objeto de organizar un diálogo, en principio constructivo, entre los diferentes actores presentes. Tuvo lugar en un contexto político de búsqueda de consenso en la construcción de un proyecto futuro y en el marco de un proceso de decisión colectiva que, sin embargo, no estuvo exento de controversias que han alcanzado incluso a la propia decisión del gobierno de crear la Comisión y a la forma en que se desarrollaron los trabajos de la consulta.[35]

El debate se llevó a cabo en distintos escenarios —foros, audiencias, asambleas— y sin duda permitió obtener información directa que puede ayudar notablemente a encontrar puntos de encuentro sobre asuntos complejos —acomodos razonables, laicidad, modelo de integración de los inmigrantes, relaciones interculturales, neutralidad estatal e identidad— que requieren para su gestión de un compromiso colectivo.

Si bien es verdad, y no debemos ignorarlo, que durante todo el proceso de la consulta, e incluso en los meses previos y posteriores, los espacios político, académico, mediático y coloquial se vieron investidos de ásperas polémicas, ello dista bastante de ser un obstáculo en la consideración de que involucrar a los ciudadanos en la búsqueda y

35 J. Heinrich y V. Dufour, *Circus Quebecus. Sous le chapiteau de la commission Bouchard-Taylor*, Montreal, Boréal, 2008.

adopción de mecanismos y políticas de armonización intercultural es lo que permite la construcción y/o consolidación de un escenario cívico común que favorezca el entendimiento entre culturas.

De esta experiencia de consulta ciudadana mediante debate público es posible extraer algunas reflexiones que pueden ser de utilidad en otros escenarios que afronten retos semejantes. En primer lugar, nos coloca ante una de las modalidades de institucionalización de la práctica participativa en la que los habitantes de esta nación, de manera individual o a través de sus asociaciones, tuvieron condiciones de igual oportunidad para dar a conocer su opinión, así como diversas y amplias posibilidades para expresarse. En este ejercicio los ciudadanos han sido escuchados y muchos de ellos han escuchado a su vez a otros. Esto quiere decir que los ciudadanos de esta comunidad culturalmente diversa tienen voz a la hora de intentar ponerse de acuerdo sobre cómo integrar cívicamente la diferencia. De esta manera, no solo estamos ante un escenario de actores participando, sino también ante un contexto institucional que, por un lado, ha diseñado instrumentos consultivos y, por el otro, propicia algunos de los recursos necesarios para la producción política de las preferencias, entre estos, atención a las posiciones de otros, aprendizaje de sus valores culturales y más información sobre las propias preferencias.[36]

En segundo lugar, aun cuando es difícil garantizar que las opiniones vertidas serán tomadas en cuenta en los acuerdos políticos, la calidad de la democracia se fortalece con la aportación de conocimiento directo y local de los problemas, ya que ello permite obtener más y mejor información y, consiguientemente, tener más elementos a la hora de adoptar decisiones.

En tercer lugar, todo el proceso de consulta ha mostrado una sociedad que ha pasado de una actitud de mera tolerancia con el diferente a una actitud que abre puertas al reconocimiento. La tolerancia «entre las diferentes maneras de concebirse como personas conduce a reconocerse mutuamente».[37]

---

36 R. Máiz, «Deliberación e inclusión en la democracia republicana», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 113, 2006, pp. 11-49.

37 M. Seymour, *De la tolérance à la reconnaissance. Une théorie libérale des droits collectifs*, Montreal, Boréal, 2008.

En cuarto y último lugar, conviene subrayar que en un sistema democrático es conveniente que las normas y las decisiones políticas estén legitimadas. Todo proceso de legitimación requiere deliberación y debate y, por lo tanto, precisa que se abran vías para que la ciudadanía exprese su opinión. La consulta realizada en Quebec durante el otoño de 2007 para conocer la opinión de la ciudadanía sobre cómo armonizar las diferencias culturales de todos aquellos que habitan en ese espacio común, cobra también especial relevancia para comprender el modelo de pluralismo integrador y de laicidad abierta que proponen en su Informe final los presidentes de la Comisión. Primero, porque es una propuesta que pretende coadyuvar a mejorar la gestión política y social de la diversidad cultural y legitimar las potenciales políticas públicas que resulten de las recomendaciones de la Comisión Bouchard-Taylor. Segundo, porque es una vía para que los ciudadanos comprendan y asuman las razones del pluralismo integrador y del valor de los acomodos razonables. Y, tercero, porque ofrece nuevos elementos que pueden ayudar a acrisolar la configuración teórica tanto del pluralismo integrador como de la laicidad abierta y junto con ellos de un determinado modelo de Estado.

En la primavera de 2008, la Comisión Bouchard-Taylor sacó a la luz pública su Informe final al que bautizó con el siguiente epígrafe: *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation.* Los dos ejes fundamentales del Informe son la defensa del modelo de pluralismo integrador —modelo intercultural— y el principio de laicidad abierta.

Tercera lección. El pluralismo integrador como modelo de gestión democrática de la diversidad cultural

En el Informe de la Comisión Bouchard-Taylor se propone como modelo de gestión democrática de la diversidad cultural al pluralismo integrador o interculturalismo al que se acompaña de una política de integración. Es un modelo que pretende alcanzar un equilibrio entre los valores comunes de los quebequenses y los nuevos retos que las circunstancias sociales y políticas actuales plantean sobre la integración de la diferencia cultural.

La Comisión Bouchard-Taylor considera que el pluralismo integrador, tanto en sus dimensiones normativa y política, es la mejor opción para Quebec y recomienda al gobierno que adopte oficialmente este modelo. ¿En qué consiste esta propuesta?

El concepto de integración designa al conjunto de procesos mediante los cuales una colectividad dispone sus instituciones, sus asuntos sociales y su cultura a fin de conseguir la mayor adhesión de los miembros que la componen. A escala individual, es también el conjunto de elecciones en virtud del cual un ciudadano puede participar plenamente, si lo desea, en la vida de la sociedad (en especial en la esfera pública) y puede llevar a cabo su plan de vida de acuerdo con sus preferencias y orientaciones.[38]

La propuesta política de integración esbozada por Gerard Bouchard y Charles Taylor se basa, de acuerdo con lo expresado en el Informe final, en una filosofía pluralista intercultural de base equitativa. De acuerdo con ellos, esto quiere decir que una sociedad verdaderamente pluralista tiene la tarea de adoptar medidas y políticas sociales, laborales y educativas que ayuden a contrarrestar las desigualdades que obstaculizan la integración.

Antes de destacar las notas características de este modelo, conviene recordar que la propuesta política de integración no es algo reciente en Quebec, sino que cuenta con algunos antecedentes que muestran que desde hace tiempo existe la voluntad política de integrar y no de asimilar a los que han ido llegando en las últimas décadas a este territorio.[39] Dado que el objeto de este escrito no es hacer una historia de Quebec, las sinfonías de esta música deben reducirse a una simple nota. Una primera mirada debe dirigirse a la denominada Revolución Tranquila de la década de 1960 donde es posible encontrar algunos fundamentos de esta propuesta, por ejemplo, la afirmación de una comunidad francófona, la defensa de la libertad de expresión o la creación de instituciones laicas. De igual modo, puede mencionarse la *Charte québécoise*

---

38 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, *cit*., p. 42.

39 L. Vigneault, «Quebec y la integración democrática de la diversidad cultural. Una síntesis de la Comisión Bouchard-Taylor», Actas del III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la diversidad cultural nacional celebrado del 10 al 13 de junio de 2008 en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009, pp. 51-62.

des droits et libertés de la personne [Carta de Derechos y Libertades de la Persona de Quebec], firmada en 1975 y que antecedía a la Carta Canadiense (1982), en la que se reconoce el derecho de los miembros de comunidades étnicas a mantener su propia vida cultural. Unos años después, en 1977, se aprobó la *Charte de la lengue française* (Ley 101) que establece como idioma oficial y de uso público a la lengua francesa. Habría que esperar unos años más para que la política quebequense de integración cultural se definiera oficialmente; esto sucedió en 1981 con la puesta en marcha de una serie de medidas recogidas en el documento titulado *Autant de façons d´être Québécois* [Tantas maneras de ser quebequense]. Se trata de una política que rechaza los lineamientos establecidos por la política federal del multiculturalismo y que pone el acento en la convergencia y el respeto etnocultural mediante el imperativo de la integración colectiva.

Los puntos más importantes a destacar de este documento son dos. Por un lado, el pueblo quebequense es definido como una nación de condición francesa; y por el otro, la cultura francesa constituye un espacio de convergencia de culturas minoritarias que deben ser conservadas. Como plan de acción se pretende: a) asegurar el mantenimiento y desarrollo de comunidades culturales; b) sensibilizar a los quebequenses francófonos o anglófonos sobre la aportación de las comunidades culturales; c) favorecer la integración de las comunidades culturales en la sociedad quebequense, especialmente en los sectores donde estas se encuentran subrrepresentadas (por ejemplo, en la función pública).

A comienzos de la década de 1990, se elaboró un segundo documento, *Au Québec pour vivre ensemble. Énoncé de politique en matière d´immigration et d´intégration* cuyo contenido también es de relevancia para comprender la política de integración. Aquí se establece que (a) Quebec es una sociedad cuya lengua común de la vida pública es el francés; (b) Quebec es una sociedad democrática donde es atendida y favorecida la participación y la contribución de todos; (c) Quebec es una sociedad pluralista, abierta a diversas aportaciones culturales con el solo límite que impone el respeto de los valores democráticos fundamentales y la necesidad del intercambio comunitario.[40]

---

[40] Ministère des Communautés culturelles et de I' Immigration de Quebec (MCCI), *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Montreal, Direction des communications, 1990.

Así, poco a poco, Quebec fue abandonando el modelo de una política de asimilación que había adoptado con anterioridad y comenzó a centrarse en un proyecto intercultural que se caracteriza por intentar conciliar, de la manera más equilibrada posible, el respeto a la diversidad con el imperativo de la integración colectiva de las dimensiones no solo jurídicas sino también sociales, políticas, económicas y éticas. Se trata de ofrecer una respuesta al complejo reto de conciliar una identidad común, cuyo fundamento lingüístico es el francés, con el mayor respeto posible a las propias minorías internas y a la diversidad proveniente de la inmigración, siempre dentro de un marco que asegure la cohesión social.

El interculturalismo quebequense afirma su originalidad como variedad del pluralismo y es «la marca de distinción de la sociedad quebequense en materia de asuntos interétnicos».[41] Desde una dimensión normativa se subraya que en una dinámica transcultural (el proceso de intercambio intensivo entre culturas que conduce a la integración de elementos de cada una) cada cultura puede ofrecer algo a las otras y entre todas contribuyen al desarrollo de una cultura quebequense. La idea central es que el interculturalismo defiende una «exigencia normativa de hibridación en los procesos culturales, en virtud de la cual cada grupo humano pueda participar en un proceso de reconstrucción de su propia identidad y afirmación de sus propios proyectos de vida, tanto en el seno de la diversidad de su propia cultura como en la relación afirmativa y recíproca con otras que, si bien le son aparentemente ajenas, forman parte constitutiva de su ámbito de interacción y, por lo tanto, constituyen elementos así mismo importantes en la conformación de su propia identidad cultural».[42]

Ahora bien, el pluralismo integrador solamente es viable si se adoptan una serie de criterios de identidad cívicos y se asume la necesidad de ciertos valores culturales comunes: la aceptación de la democracia liberal y el francés como lengua oficial pública. Respecto del primero, la Comisión Bouchard-Taylor subraya como punto de partida que la sociedad quebequense es democrática y liberal. El gobierno y los ciudadanos que habitan en esta nación deben respetar las libertades y los derechos fundamentales que están consagrados tanto en la Carta de

41 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens, cit*., p. 19.

42 J. Gil Martínez, «El reconocimiento recíproco como base normativa del encuentro intercultural», *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 10, 2010, pp. 67-86.

Derechos canadiense como en la Carta de Derechos quebequense. En cuanto al segundo valor, el francés como lengua oficial, se subraya que este es el idioma habitual en el trabajo, en los centros educativos, en el ámbito de las comunicaciones, de la salud, del comercio y de los negocios. Ahora bien, el Estado debe comprometerse a promover el francés siempre dentro de un espíritu de respeto de las minorías lingüísticas presentes en su territorio.

El modelo del pluralismo integrador, que pretende conciliar la diversidad etnocultural con la continuidad de un núcleo francófono y la preservación de un vínculo social, es expuesto en el Informe final de la Comisión Bouchard-Taylor en once proposiciones que conviene tener presentes a pesar de la extensión que supone parafrasearlas:

> Primera. El marco de referencia del interculturalismo es el Quebec en tanto que nación, tal y como ha sido reconocido por todos los partidos políticos del Quebec y por el gobierno federal.
>
> Segunda. Sobre la base del espíritu de reciprocidad, las interacciones son especialmente valoradas, en concreto la acción intercomunitaria. Aquí, los objetivos son acabar con los estereotipos y desterrar el miedo o el rechazo al otro. Aunado a ello, se pretende subrayar la riqueza que supone la diversidad y sus beneficios para la cohesión social.
>
> Tercera. Los miembros del grupo etnocultural mayoritario (los quebequenses de origen canadiense-francés) así como los miembros de las minorías etnoculturales, aceptan que su cultura pueda ser transformada a lo largo del tiempo fruto del mecanismo de interacciones.
>
> Cuarta. Las diferencias culturales (y en particular las religiosas) no deben replegarse al ámbito privado. La lógica que acompaña esta proposición es la siguiente: es más sano para la sociedad demostrar sus diferencias y conocer las peculiaridades del otro, que ocultarlas y marginarlas.
>
> Quinta. Debe ser reconocido el principio de identidades múltiples, así como el derecho de preservar la pertenencia al grupo étnico.
>
> Sexta. Para los ciudadanos que así lo decidan, es bueno que mantengan su pertenencia primera, ya que los grupos étnicos de origen realizan continuamente un papel de mediación entre sus miembros y el resto de la sociedad.

> Séptima. Debe promoverse el plurilingüismo de manera paralela al francés como lengua pública común. El debate que opone la lengua identitaria a la lengua vehicular (como simple herramienta de comunicación) es poco fecundo.
>
> Octava. Para facilitar la integración de los inmigrantes y sus niños, es importante ofrecerles los medios para que conserven su lengua de origen, al menos al principio. Asegurar un ancla cultural ayuda a atenuar el golpe que conlleva todo proceso de inmigrar. Significa también una forma de preservar la riqueza que ofrece la diversidad cultural.
>
> Novena. Las constantes interacciones entre los ciudadanos de orígenes diversos van paulatinamente desarrollando una nueva identidad y una nueva cultura. Esto es lo que ha venido sucediendo en Quebec desde hace algunas décadas sin que ello altere la posición cultural del grupo mayoritario ni atente contra la cultura de los grupos minoritarios.
>
> Décima. El interculturalismo quebequense se inscribe en un movimiento internacional de acuerdo con el cual las sociedades eligen integrar la diversidad sobre la base de valores compartidos.
>
> Undécima. El interculturalismo debe considerar como fundamentales las dimensiones cívica y jurídica de los individuos (especialmente en todo lo que concierne a la no discriminación).[43]

A la luz de todo lo indicado hasta aquí, queda claro que el pluralismo integrador considera al francés como lengua común e integradora de las relaciones interculturales; cultiva una orientación pluralista, hondamente sensible a la protección de los derechos; preserva la tensión entre, por un lado, la diversidad y, por el otro, la continuidad del núcleo francófono y el vínculo social; pone un acento particular en la integración; celebra la práctica de interacciones; y fomenta el desarrollo de un sentimiento de pertenencia. De acuerdo con todo ello, el interculturalismo es el modelo según el cual los ciudadanos venidos de fuera (inmigrantes) y los miembros de diversos grupos minoritarios de origen canadiense (anglófonos, inuits, indios canadienses, primeros colonos, comunidades culturales autóctonas o minorías religiosas asentadas hace bastante tiempo como los judíos ortodoxos),

---

43 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.*, pp. 42 y 43.

si así lo desean, preservan lo esencial o una parte substancial de su cultura, pero la conjugan con componentes de la cultura mayoritaria. A sus valores fundamentales y costumbres agregan la lengua francesa y en conjunto participan de la memoria nacional y de la identidad quebequense. A cambio, la cultura mayoritaria también incorpora valores de culturas minoritarias. De esta manera, se encuentran los dos polos que dan cuerpo al interculturalismo: integración y diversidad. En la medida en que va dándose este proceso, la cultura quebequense, largamente nutrida de la tradición canadiense francesa, permanece siendo francófona. La diferencia cultural sobrevive mediante una dinámica de interacción respetuosa del otro y el reconocimiento de la diversidad como un derecho, lo que establece un equilibrio (siempre dinámico) entre integración y diversidad.[44]

Sobre la base de estas proposiciones, la Comisión Bouchard-Taylor encomienda al gobierno de Quebec que en materia de gestión de la diversidad cultural adopte un texto oficial (ley, política pública o declaración) que tenga como eje central el interculturalismo entendido a partir de lo anteriormente mencionado. Este texto, consideró la Comisión, constituye una parte fundamental del andamio que pretende sostener a la futura sociedad quebequense y debe constituirse en el marco de referencia a la hora de concebir políticas públicas y programas de gobierno relacionados con la diversidad cultural.

El pluralismo integrador quebequense y el multiculturalismo canadiense: coincidencias y diferencias sustanciales

El modelo político y normativo del pluralismo integrador se distancia del tradicional modelo asimilacionista, así como del modelo republicano francés, del conocido *melting-pot* de Estados Unidos y también del extendido multiculturalismo canadiense. A lo largo de las páginas que siguen subrayaremos brevemente las discrepancias del pluralismo integrador con los tres primeros modelos mencionados y dedicaremos especial atención a las diferencias con el multiculturalismo canadiense.

---

44 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, *cit*., p. 21.

Los propios presidentes de la Comisión señalan en su Informe que se alejan de los tres primeros modelos mencionados y apuntan las siguientes razones. El asimilacionismo considera que la esfera pública debe ser culturalmente homogénea, que debe mantener su estructura básica y que no es necesario modificar sus demarcaciones ni su contenido. El grupo cultural dominante considera que la presencia de otras culturas es una amenaza para su integridad y cohesión social. En consecuencia, las otras culturas que pretendan formar parte de la esfera pública deben replegar sus prácticas culturales al ámbito privado y adoptar en el público las propias de la cultura dominante. Por su parte, el *melting-pot* sostiene que la esfera pública es heterogénea y que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos a la hora de exigir la protección de su cultura y ninguna de estas puede tener preferencia. Todos los habitantes asumen que sus culturas irán gradualmente transformándose y darán lugar a una nueva cultura que es el resultado de la mezcla de las anteriores, pero que no es necesariamente coincidente con ninguna de ellas. Este modelo, en la práctica, suele tender hacia el asimilacionismo porque sigue habiendo un grupo dominante con capacidad para controlar la toma de decisiones y el espacio público y, en consecuencia, con capacidad para discriminar al resto. Un tercer modelo distinto al del pluralismo integrador es el propio del republicanismo francés. Su esfera pública se caracteriza por reivindicar los valores, las reglas y las instituciones del grupo dominante y no hay un reconocimiento formal del resto de los grupos culturales cuyas prácticas son ignoradas. Este modelo también encuentra amplias vías de coincidencia con el asimilacionista.

En cuanto al multiculturalismo canadiense conviene comenzar por subrayar que este y el interculturalismo defendido por Bouchard y Taylor muestran su conformidad con el pluralismo cultural, confluyen en la idea de la representación de una ciudadanía abierta a la heterogeneidad cultural y rechazan la política asimilacionista, pero son dos dimensiones distintas tanto en el plano normativo como político cuya distancia también se explica por la histórica relación de Quebec con Canadá y por la carencia de una solución jurídica consensuada.[45] En el Informe final de la Comisión Bouchard-Taylor se pone el acento en dos grandes diferencias.

---

45 A. G. Gagnon y J. Hérivault: «La reconnaisance irrésolue du Québec», en Alain- G. Gagnon (ed.), *D'un referéndum à l'autre: le Québec face à son destin*, Quebec, Presses de l'Université de Laval, 2008, pp. 169-189.

En primer lugar, la dimensión de integración se configura como uno de los ejes centrales del interculturalismo quebequense, en tanto que el multiculturalismo centra en mayor medida su atención en la diversidad. El interculturalismo reconoce que Quebec es una sociedad pluralista y cuidadosa con la diferencia cultural e inscribe la integración en el corazón de su política de gestión de la diversidad, intentando así reconciliar la riqueza etnocultural con el mantenimiento indiscutible de la lengua francesa y de la conservación del vínculo social. Por lo tanto, si bien ambas ideas se fundamentan en el ideal del pluralismo, difieren en el hecho de que el multiculturalismo permite, e incluso fomenta, que los diferentes permanezcan juntos, mientras que el interculturalismo procura que las personas de diferentes culturas interactúen entre sí y estén abiertas a los cambios que puedan suscitar estos encuentros y contactos, con la única condición de respetar algunos valores sociales básicos. En palabras de los presidentes de la Comisión: «El interculturalismo promueve la edificación de una identidad común mediante la interacción de ciudadanos de todos los orígenes».[46]

En segundo lugar, el multiculturalismo subraya la existencia de dos lenguas oficiales y se asegura de que se aprenda al menos una de estas dos. Por su parte, el pluralismo integrador define a Quebec como sociedad francófona y afirma al francés como lengua pública común y lengua de ciudadanía e invita a todos los miembros de la sociedad quebequense a formar parte de este proyecto colectivo. El desacuerdo aquí radica en el entramado lingüístico; ambos modelos, «coinciden en el grado de apertura que muestran sus normas y políticas a la diversidad étnica cultural. Sin embargo, difieren en un aspecto importante: mientras que el multiculturalismo no se preocupa por resaltar el aspecto lingüístico de la comunidad de integración, en el interculturalismo, remarcar que la adopción de la lengua francesa es una condición inevitable en la integración, resulta esencial».[47]

El tema lingüístico es particularmente espinoso; la *Carta Canadiense de Derechos y Libertades,* que en 1982 se incluyó en la Constitución y a la que se considera cimiento de la identidad nacional y portadora de incidencias centralizadoras y, por lo tanto, para algunos autores es

---

46 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.,* p. 44.

47 M. Gorrotxategui Azurmendi, «El interculturalismo quebequés en la encrucijada. De la crisis de los acomodamientos razonables a la Comisión Bouchard-Taylor», *cit.,* p. 179.

injusta e ilegítima (Laforest, 1992), ha tenido efectos adversos para los defensores de la lengua francesa. Varias de las disposiciones de la *Charte de la lengue française* (Carta de la Lengua Francesa), pilar jurídico de la política lingüística quebequense y que tenía como fin último hacer del francés la lengua del Estado y de la Ley así como la lengua cotidiana del trabajo, la enseñanza, las comunicaciones, el comercio y el negocio, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Canadá sobre la base de la aplicación de ciertos derechos y libertades garantizadas por la Carta canadiense. Estas decisiones son interpretadas como obstáculos para garantizar desde un punto de vista legislativo el florecimiento y consolidación de la lengua francesa en un entorno lingüístico especialmente complejo.[48]

La diferencia fundamental se encuentra en el hecho de que el multiculturalismo es inseparable de la promoción de la ciudadanía canadiense y del bilingüismo oficial, mientras que el pluralismo integrador es inseparable del fomento de la pertenencia a la sociedad quebequense y de la promoción del francés como lengua oficial de Quebec.[49] En consecuencia, para Bouchard y Taylor, así como para otros académicos, el multiculturalismo canadiense no puede ser trasladado al contexto quebequense.[50] De acuerdo con ellos, Quebec requiere una política de gestión de la diversidad cultural distinta al multiculturalismo canadiense.

Los presidentes de la Comisión plantean cuatro razones para justificar su preferencia por el pluralismo integrador frente al multiculturalismo. Primera, preservar el estatus de una lengua común no es un factor que sea prioritario para el Canadá anglófono; segunda, la inseguridad de ser una minoría en el país no está presente en el Canadá anglófono; tercera, no existe un grupo étnico mayoritario en Canadá («los ciudadanos de origen británico representan el 34 por 100 de la población, mientras que los ciudadanos de origen canadiense-francés constituyen en Quebec una fuerte mayoría de aproximadamente un 77 por 100»); y

---

48 E. Brouillet, «La evolución de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 73-122.

49 F. Rocher, M. Labelle, A-M. Field y J-C. Icart, *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*, Memoria presentada a la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, 2007.

50 *Ibid.*, y A-G. Gagnon y Iacovino, *Ciudadanía, federalismo y multiculturalismo. Debate sobre la aportación de Quebe*c, México, Universidad de Guadalajara, 2008.

cuarta, en el Canadá anglófono, están menos preocupados por la preservación de una tradición cultural fundadora y más centrados en el objetivo de la cohesión nacional.[51]

Este último aspecto ha dado lugar a un complejo debate no siempre comprendido en el seno del conjunto de la población quebequense; la ambigüedad proviene del hecho de que aun cuando existe un reconocimiento oficial del carácter bilingüe y multicultural del Canadá, no hay una clara posición sobre el estatuto de Quebec en el seno de la federación. Por lo tanto, la política multicultural canadiense es considerada por los defensores del interculturalismo quebequense como una concesión simbólica. Una apariencia detrás de la cual se lleva a cabo una política de asimilación hacia los que no forman parte de la cultura anglocanadiense.[52] La política del multiculturalismo, señala Seymour, tiene como principal escollo, en el actual contexto canadiense, un nacionalismo que niega los otros nacionalismos. Su debilidad reside en el hecho de que se ha adoptado para no reconocer el carácter multinacional de Canadá.[53] Y esta actitud puede acarrear consecuencias en las sociedades plurinacionales democráticas tal y como subrayara James Tully: «La condición de libertad de una sociedad multinacional reside en el hecho de que sus miembros sean libres de establecer discusiones y negociaciones a propósito de posibles enmiendas a la estructura de reconocimiento en vigor y que, a manera de corolario, los otros miembros tengan obligación de responder a las peticiones legítimas. Un miembro que busque ser reconocido como nación (en una forma de por sí abierta al cuestionamiento) es libre en la medida en que las posibilidades de discusiones, negociaciones y enmiendas no estén bloqueadas, en la práctica, por limitaciones arbitrarias. La Constitución de una sociedad donde hace estragos semejante bloqueo debe ser considerada como una camisa de fuerza o como una estructura de dominación».[54]

En Quebec, el reconocimiento de la pluralidad de culturas se enmarca dentro de un conflicto de largo alcance que tiene que ver con la discusión sobre la integración de la ciudadanía en el seno de dos comunidades políticas distintas, la anglo-canadiense y la quebequense.

51 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.,* p. 41.

52 A-G. Gagnon y Iacovino, *Ciudadanía, federalismo y multiculturalismo. Debate sobre la aportación de Quebec*, *cit.*

53 M. Seymour, *De la tolérance à la reconnaissance. Une théorie libérale des droits collectifs*, *cit.*, p. 46.

54 J. Tully, «Libertad y libre manifestación en las sociedades multinacionales», *cit.,* p. 30.

Tal y como se señaló anteriormente, en el plano de la organización territorial, los canadienses de habla inglesa apoyan una evolución centralizadora de la federación canadiense y simetría en el plano de los poderes provinciales, en tanto que los quebequenses defienden una mayor descentralización de los poderes y la instauración de un federalismo asimétrico.[55] Solo es posible comprender la especificidad quebequense en la esfera de las cuestiones culturales si se reconoce que existe una voluntad de construir una cultura política y una comunidad nacional diferentes.[56] Esto es fundamental porque existe una especificidad quebequense ocultada por la uniformidad del discurso del multiculturalismo, lo que tiene importantes repercusiones políticas y jurídicas. Recuérdese, por ejemplo, que Quebec sigue reivindicando la gestión exclusiva de la acogida y de la integración cultural, lingüística y económica de los inmigrantes que recibe y de las minorías culturales que habitan en su territorio, a sabiendas de que esta reivindicación choca con la defensa por parte de aquellas provincias anglófonas que no quieren modificaciones constitucionales que tendrían como consecuencia la disminución del poder del gobierno central.

Así lo expresaría en 1990 el Consejo de Comunidades Culturales y de la Inmigración de Quebec [Conseil des Communautés Culturelles et de l'Immigration du Quebec (CCCI)]: «Estas exigencias son esenciales para llevar a cabo acciones específicamente quebequenses hacia los recién llegados […]. Quebec quiere ver reconocida su especificidad en lo que concierne a las intervenciones que resultan de la política federal del multiculturalismo, que todavía no se inscriben en la misma dirección de las prioridades quebequenses. En efecto, aun si los dos gobiernos comparten ciertas preocupaciones comunes —especialmente en lo que concierne a la promoción de la igualdad, la lucha contra el racismo y la adaptación de las instituciones— es esencial evitar una doble dirección de las medidas políticas y asegurar el respeto de elección de la sociedad del Quebec».[57]

---

55 A. -G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.

56 G. Bourque y J. Duchastel, «Multiculturalisme, pluralisme et communauté politique: Le Canada et le Quebec» en M Elbaz y D. Helly (dirs.), Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2000.

57 Ministère des Communautés culturelles et de I' Immigration de Quebec (MCCI), *cit.*, pp. 49 y 50.

En esta misma lógica se inscribe la preocupación por los mecanismos de protección de derechos que «se sustentan en instrumentos constitucionales y en la intervención del poder judicial», lo cual «tiene efectos especialmente centralizadores y uniformadores [ya que] suponen una transferencia de autoridad de los órganos representativos locales a los órganos judiciales federales y contribuyen a consolidar la ciudadanía nacional en detrimento de la ciudadanía local».[58] En Canadá, el poder judicial es la función estatal que más escasamente refleja la naturaleza federativa del país; el gobierno federal es el único que tiene el poder de nombrar a todos los jueces de las cortes superiores del país, incluyendo a los de la Corte Suprema, cuya organización y funcionamiento es federal. En consecuencia, es la Corte Suprema la que está destinada a hacer las elecciones sociales que se desprenden de la puesta en marcha de los derechos y libertades supralegislativas, elecciones que, de otro modo, corresponderían a los parlamentos federal y provinciales.[59] De esta manera, las decisiones de la Corte Suprema sobre cuestiones relativas a la gestión de la diversidad (por ejemplo, sobre los acomodos razonables) pueden ser percibidas en Quebec como una imposición de la visión ideológica del multiculturalismo del gobierno federal.[60] Hay quienes incluso acusan al multiculturalismo canadiense de ser una política de control identitario más que una política de reencuentro de la alteridad.[61]

El significado profundo de las diferencias entre el modelo multicultural canadiense y el del pluralismo integrador quebequense puede sintetizarse con el siguiente juego de palabras desplegado por José María Sauca: «El modelo multicultural se representa gráficamente como el de un mosaico en el que cada pieza aporta su propio color al conjunto. La imagen global es policromática pero cada pieza mantiene la singularidad de su propia tonalidad. El modelo intercultural se representa gráficamente como el de un crisol. La imagen también es policromática, cada pequeña pieza mantiene su singularidad pero la visión de conjunto produce variación en la visión de los colores según cómo se

58 J. Woëhrling, «Fédéralisme et protection des droits et libertés au Canada», conferencia pronunciada en la Universidad Libre de Bruselas, 23 de abril de 2004 [documento disponible *on line*: //www.ulb.ac.be/droit/droitpublic/docs/woehrling.pdf].

59 E. Brouillet, «La evolución de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales», *cit.*, p. 98.

60 M. Labelle e J. C. Icart, «Lecture de débat sur les accommodements raisonnables», *Globe. Revue internationale d' études québécoises*, núm. 10 (1), 2007, pp. 121-136.

61 J. L. Gignac, «Sur le multiculturalisme et la politique de la différence identitaire: Taylor, Walzer, Kymlicka», *Politique et sociétés*, núm. 16 (2), 1997, p. 37.

coloquen entre sí en relación al punto de la luz. La primera imagen es estática y cada pieza ocupa un lugar relativamente fijo en el conjunto. La segunda imagen es dinámica y las piezas modifican sus posiciones transformando el conjunto resultante».[62]

Cuarta lección. La laicidad abierta y el debate sobre la neutralidad estatal

A lo largo del proceso de consulta pública los ciudadanos utilizaron de manera masiva el concepto de laicidad. Sin embargo, a pesar de esta amplia alusión se dieron evidentes signos de que las acepciones relativas a su uso son muy diferentes. En el Informe final, los presidentes de la Comisión dedicaron especial atención a este tema y comenzaron por señalar la conveniencia de esclarecer el significado de dicha noción y de precisarla jurídicamente, tarea que necesariamente tiene que acompañarse de un ejercicio de clarificación sobre dos cuestiones ampliamente equívocas: la distinción entre lo público y lo privado, así como el significado y alcance de la neutralidad estatal. Un par de años después de dar a conocer este informe, Charles Taylor y Jocelyn Maclure, uno de los asesores de la Comisión y profesor de la Université Laval en Montreal, publicaron el libro *Laicidad y libertad de conciencia* (2010 en francés y 2011 en español) en el que, por un lado, profundizaron y desarrollaron con mayor detalle, y en un lenguaje más filosófico, estas cuestiones; y por otro, analizaron algunas de las recientes investigaciones teóricas llevadas a cabo desde las ciencias sociales sobre la laicidad, sobre las distintas maneras de comprender la experiencia religiosa y sobre la adecuación de las diversas creencias, para finalmente apostar por la llamada laicidad abierta. Para alcanzar con mayor precisión el objetivo de extraer algunas lecciones sobre esta cuestión, ambos textos nos van a servir de base.

Conviene comenzar por ofrecer al lector algunas notas históricas relacionadas con la laicidad, por una parte, y otras notas estadísticas sobre la diversidad religiosa, por la otra. Las primeras a fin de evitar que nuestras conclusiones sobre los cambios ideológicos y culturales que atravesó Quebec durante la década de 1960 sean demasiado tajantes, lo que es especialmente importante para entender el proceso de laicidad.

62 J. M. Sauca Cano y M. I. Wences Simon, «Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor», *cit.,* p. 32.

Las segundas, con el objeto de ser cautelosos con lecturas apresuradas como aquellas que, cuando se trata de acomodos razonables, suelen dirigir la mirada a la inmigración reciente.

De acuerdo con Vigneault (2009) la presencia del laicismo en Quebec no es el resultado de un determinado proyecto oficial ni tampoco de una voluntad política que tuviese como objetivo declararla sociedad laica. La llegada de la laicidad es el resultado del proceso de modernización de las sociedades, especialmente de las condiciones que se dan tras la Revolución Tranquila cuando algunas de las responsabilidades sociales —educación, salud, servicios sociales— que dependían de las órdenes religiosas pasan paulatinamente a ser asumidas por el Estado. Ahora bien, conviene ser prudentes con las interpretaciones que sobre este aspecto pudiesen intentar obtenerse; en los últimos años se ha dado entre los historiadores y sociólogos especialistas un debate sobre los orígenes y las consecuencias de la Revolución Tranquila; lo que Bédard sintetiza de la siguiente manera: «A contracorriente de una visión popular y experta que presenta 1960 como un saludable desgarramiento de la tradición católica o como una ruptura radical con lo religioso, [algunos] investigadores piensan que las mutaciones ideológicas y culturales que experimentó el Quebec de los años sesenta […] son, en parte, resultado de los cambios internos de la Iglesia provocados por nuevas generaciones de católicos, sobre todo laicos […] que abogaron por una salida de la gran oscuridad en nombre de un catolicismo renovado y liberador».[63] La sugerencia de investigadores que defienden esta postura es que el origen de los cambios y algunas de las reformas fundamentales que se dieron en las instituciones no respondían a que la Iglesia hubiese sucumbido ante las fuerzas modernizadoras, sino más bien a una estrategia de evitar ir a contracorriente y dar «salida religiosa a la religión».[64]

De acuerdo con esta estrategia, la Iglesia negocia un concordato con el Estado que le permite garantizar el sistema educativo confesional hasta finales del milenio. Será entonces, entrada la década de 1990, cuando las comisiones escolares dejan de ser confesionales y la laicidad comienza a adquirir notoriedad. Vigneault (2009) considera que el Informe Proulx, sobre el lugar que ocupa la religión en la escuela, dio lugar a un ambicioso proyecto educativo al promover el *Programa de ética*

63 É. Bédard, «¿Qué herencia católica?», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, p. 39.
64 *Ibid.*, p. 48.

y de cultura religiosa que significaría, a su vez, el final de la enseñanza confesional católica y protestante. Este informe, citado también como fuente de inspiración por parte de Gerard Bouchard y Charles Taylor (2008), jugó un papel central en la gestión democrática de la diversidad cultural y se constituyó en un verdadero puente entre la cultura de una laicidad abierta y el modelo interculturalista».[65]

En el documento que la Comisión Bouchard-Taylor dio a conocer como guía para la consulta, *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, se señala que los descontentos expresados en los medios de comunicación sobre los acomodos razonables han puesto nuevamente sobre la mesa la discusión en torno al modelo de laicidad en Quebec. Durante el periodo de trabajo de la Comisión Bouchard-Taylor, incluidos los meses previos, se propagó la idea de que la diversidad religiosa había aumentado considerablemente a partir de la puesta en marcha, en la década de los noventa, de las políticas de apertura a la inmigración. Esta percepción se fortaleció con el incremento de la visibilidad de la exigencia de acomodo por parte de ciudadanos que profesan diversas religiones (en relación a su vestimenta, su alimentación, sus festividades y días de descanso, sus costumbres en materia sanitaria, sus ritos, etc.). Ello generó una sensación en la población de que la inmigración estaba causando problemas en la gestión de la diversidad cultural y religiosa.

Paradójicamente, una ojeada estadística nos muestra una serie de datos que deberían llevarnos a reflexionar sobre estas percepciones. En el propio documento elaborado por los presidentes de la Comisión, citado más arriba, y que sirvió de guía para los trabajos de la consulta, se señala que en una población de aproximadamente siete millones y medio, más del 80 por 100 se declara católica; según el último censo llevado a cabo por el gobierno de Canadá (2011) y que solo varía ligeramente con los datos existentes durante el periodo de los trabajos de la Comisión Bouchard-Taylor, nos encontramos el siguiente escenario: 4,7 por 100 protestantes, 1,4 por 100 ortodoxos cristianos, 0,79 por 100 otros cristianos, 1,52 por 100 musulmanes, 1,26 por 100 judíos, 0,58 budistas, 0,34 por 100 hinduistas, 0,11 por 100 sikhs, 0,04 por 100 religiones orientales, 0,05 por 100 otras religiones y 5,79 por 100 se declaran sin ninguna pertenencia religiosa. Conviene también matizar que muchos de los que profesan estas religiones no pertenecen a grupos de inmigrantes de

65 L. Vigneault, «Quebec y la integración democrática de la diversidad cultural. Una síntesis de la Comisión Bouchard-Taylor», *cit.,* p. 57.

reciente llegada. Los anglicanos y protestantes forman parte de las llamadas comunidades fundadoras del Canadá (francesa, inglesa, escocesa e irlandesa); los que constituyen las denominadas comunidades culturales —italianos, griegos, polacos, rusos, etc.— provienen de una inmigración que data desde los orígenes del Quebec; y en este listado no debemos olvidar a los autóctonos, tanto de las naciones amerindias como de la nación inuit cuya población es mayoritariamente católica y protestante.

De estos datos se desprende que la situación de ebullición social surgida en los meses previos a la constitución de la Comisión dista mucho de ser proporcional con los datos de las religiones que se encuentran en la mira de la polémica. Solo hay 8.225 Sikhs y 41.380 budistas. Los judíos son casi 90.000 y de estos los hasídicos constituyen una notable minoría y aun cuando han sido protagonistas de una parte de la discusión, no debe olvidarse que es una población instalada en Quebec desde principios del siglo XX y que desde entonces sus costumbres y prácticas han sido toleradas. Asisten a colegios y hospitales que se adecúan a sus normas de vida y salvo en contadas excepciones no han exigido acomodar sus prácticas en el espacio público.[66] Sin entrar en un análisis profundo se podría señalar que la población musulmana es la que, proporcionalmente, ha aumentado más en los últimos años y que algunas de sus prácticas han generado polémica cuando han puesto en cuestión la separación entre Iglesia y Estado o la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, su presencia es altamente minoritaria. Lo que se ha pretendido expresar con las notas anteriores es que la decisión de nombrar la Comisión de consulta sobre prácticas de acomodo asociadas a diferencias culturales, que se adopta en un momento de efervescencia social, considera que muchos de los problemas no deben asociarse necesariamente a la reciente inmigración proveniente de culturas no occidentales dado que gran parte del fenómeno de la diversidad religiosa se encuentra en los propios orígenes de la historia de Quebec y que, por lo tanto, las respuestas jurídicas y políticas también deben ir más allá de ese mero marco.[67]

Uno de los mayores retos que afrontan las sociedades contemporáneas es el de aprender a gestionar la diversidad moral y religiosa, así como sentar las bases para mantener la cohesión social entre

66 M. Elósegui Itxaso, «El concepto de laicidad abierta en el Informe Bouchard-Taylor para Quebec», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 23, 2010b, pp. 1-33.
67 *Ibid.*

ciudadanos que profesan distintas ideas del mundo, sean religiosas, seculares o espirituales. Aquellas democracias liberales que se muestran abiertas a este reto saben que la laicidad es un elemento fundamental, pero más allá de aceptar que se trata de un régimen político y jurídico que tiene como misión establecer una cierta distancia entre el Estado y la religión, no hay un consenso generalizado sobre un significado más preciso.

Charles Taylor hace hincapié, tanto en *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation* como en *Laïcité et liberté de conscience*, en que las dos grandes metas de la laicidad son «el respeto a la igualdad moral de los individuos y la protección de la libertad de conciencia y de culto».[68] Claro está, y en ello se centra gran parte del debate teórico político, que el sentido y los alcances de los principios de igualdad de trato y de libertad de conciencia pueden interpretarse de distintas maneras lo que convierte a la laicidad en un fenómeno sumamente complejo.

Llegados a este punto, conviene centrarse en cómo interpretan estos filósofos la laicidad. Ésta, señalan, se compone de un conjunto de valores y acuerdos o procedimientos institucionales íntimamente vinculados. La laicidad, suscriben, «descansa en dos grandes principios: el de la igualdad de trato y la libertad de conciencia, así como en dos procedimientos que permiten la ejecución de estos principios, a saber, la separación de la Iglesia y el Estado y la neutralidad del Estado respecto de las religiones» y los movimientos seculares.[69] Los dos principios morales mencionados se convierten en un fin y su función es regular nuestro comportamiento así como la acción del Estado; mientras que los dispositivos institucionales, junto con el acomodo razonable, son medios para alcanzar esos fines.

En el mundo hay distintos regímenes de laicidad y su clasificación puede hacerse en función de la relación que mantienen con la práctica religiosa y de acuerdo con la manera en que resuelven los conflictos cuando los principios y los procedimientos entran en colisión. Así, en los diversos escenarios podemos encontrarnos modelos de lo que se conoce como laicidad «rígida» o «severa» y modelos de laicidad «flexible» o «abierta».[70] El primer modelo, la laicidad rígida, consiente una mayor restricción del libre

68 J. MacLure y Ch. Taylor, *Laicidad y libertad de conciencia*, *cit*., p. 16.

69 *Ibid*., p. 34.

70 *Ibid*.

ejercicio de la religión en nombre de una determinada manera de entender la neutralidad del Estado y la separación de los poderes político y religioso; por su parte, la laicidad abierta apuesta por un modelo centrado en la protección de la libertad de conciencia y de culto y defiende una idea más flexible de la separación y la neutralidad. Trasladado al campo de los regímenes políticos de la laicidad tendríamos, por una parte, al republicano y liberal y, por el otro, al pluralista.

Los presidentes de la Comisión son tajantes a la hora de señalar que el modelo rígido de laicidad no es el más apropiado para Quebec y señalan tres razones. Por un lado, no llega realmente a disponer las estructuras institucionales a los fines de la laicidad; por otro, la atribución a la educación de una misión que pretende emanciparse de la religión no es compatible con el principio de neutralidad del Estado entre religión y no religión; y finalmente, los procesos de integración de una sociedad diversificada se llevan a cabo con el fin de favorecer los intercambios entre ciudadanos, que además están aprendiendo a conocerse (que es la filosofía del pluralismo integrador), y no para la limitación de identidades.[71]

En consecuencia, apuestan por un modelo de laicidad abierta a la que también podría calificarse de laicidad de reconocimiento y que aboga por no fomentar ninguna religión en particular ni suprimir de la esfera pública expresiones de pertenencia a una religión, siempre y cuando se respeten los derechos de los demás. No solo se trata de ser tolerante con las diferentes expresiones, sino reconocer que existen razones profundas y convicciones de conciencia tanto religiosas como seculares que configuran la identidad de las personas. Desde esta perspectiva, borrar las diferencias no es una condición para la integración; el acento se pone en el diálogo, en el conocimiento y respeto de las convicciones de los demás, en la cooperación y, en consecuencia, en el reconocimiento de la diferencia.

Aquí la neutralidad del Estado debe ser diseñada de tal manera que permita la expresión de las convicciones, en lugar de ocultarlas y que esté dirigida a las instituciones, pero no a los individuos; es un modelo de neutralidad flexible que justifica una política de acomodos razonables de las prácticas religiosas.

---

71 G. Bouchard y Ch. Taylor, *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, *cit.*

Reflexión final

A manera de conclusión quisiera hacer una reflexión de la mano de León Olivé. Las lecciones que podemos aprender del proceso y el Informe de la Comisión Bouchard-Taylor, así como de los estudios relacionados con ello y que han visto la luz posteriormente, pretenden enmarcarse en la tarea que Leon Olivé señalara como fundamental y que consiste en acabar con el enfrentamiento entre «dos posiciones extremas sobre las normas, los valores y los criterios de decisión en el ámbito de las creencias y el conocimiento así como de la ética: el absolutismo y el relativismo». Ambas concepciones llevan a cabo planteamientos extremos que se encuentran en los cimientos de múltiples ordenamientos jurídicos y que «traban el reconocimiento de la diversidad, obstaculizan la posibilidad del ejercicio de los derechos de los distintos pueblos y grupos con diferentes prácticas y costumbres, y desalientan la cooperación y realización de proyectos comunes entre quienes son diferentes».[72] Tanto la posición absolutista, que considera que hay un solo pensamiento correcto y una sola forma correcta de comprender el mundo, como el relativismo extremo, que sostiene la inexistencia de criterios que permitan una evaluación racional entre distintos conjuntos de valores y normas morales, son contrarios a una posición pluralista. Esta última, ensaya una idea de la ética como «el conjunto mínimo de normas y de valores para la convivencia armoniosa entre diferentes personas y grupos sociales, aceptados de común acuerdo aunque sus morales sean distintas».[73] Lo central aquí es que los distintos grupos acepten, a fin de dar lugar a una convivencia armoniosa, normas y valores de otros porque las consideran válidas independientemente de que no sean aceptables para todos los grupos. Ahora bien, aunque se admiten como correctas las distintas maneras de conocer el mundo, eso no quiere decir que para la convivencia intercultural cualquier cosa valga.

72 L. Olivé, «Multiculturalidad, interculturalismo y el aprovechamiento social de los conocimientos», *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 10, 2010, p. 57.
73 *Ibid.*, p. 58.

Referencias bibliográficas

Anctil, P., «Quel accommodement raisonnable?», *Éthique Publique*, núm. 9 (1), 2007, pp. 186-191.

Bédard, É., «¿Qué herencia católica?», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 27-72.

Bosset, P., «Limites de l'accommodement: le droit a-t-il tout dit?», *Éthique Publique*, núm. 9 (1), 2007, pp. 165-168.

Bouchard, G. y Taylor, Ch., *Accommodements et différences. Vers un terrain d´entente: la parole aux citoyens*, Quebec, Gobierno de Quebec, 2007 [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html].

____ *Fonder l´avenir. Le temps de la conciliation*, Quebec, Gobierno de Quebec, 2008 [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/commission/index.html].

Bourque, G. y Duchastel, J., «Multiculturalisme, pluralisme et communauté politique: Le Canada et le Quebec» en M Elbaz y D. Helly (dirs.), Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2000.

Brouillet, E., «La evolución de las relaciones jurídicas entre Canadá y Quebec o la difícil cohabitación de dos lógicas nacionales», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 73-122.

Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), Quebec, Gobierno de Quebec, 2007 [documento disponible *on line*: http://www.accommodements.qc.ca/index.html].

Elósegui Itxaso, M., «El modelo de interculturalidad en el informe de la Comisión Bouchard-Taylor para Quebec», *Anuario de Derechos Humanos*, nueva época, núm. 11, 2010a, pp. 129-164.

____ «El concepto de laicidad abierta en el Informe Bouchard-Taylor para Quebec», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 23, 2010b, pp. 1-33.

Fraser, N. y A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Morata, 2003.

Gagnon, A.-G (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.

____ «La evolución del federalismo canadiense», *Istor. Revista de Historia Internacional*, núm. VIII (32), 2008, pp. 49-72.

Gagnon, A.-G. y J. Hérivault, «La reconnaisance irrésolue du Québec», en Alain- G. Gagnon (ed.), *D'un referéndum à l'autre: le Québec face à son destin*, Quebec, Presses de l'Université de Laval, 2008, pp. 169-189.

Gagnon, A-G. y Iacovino, *Ciudadanía, federalismo y multiculturalismo. Debate sobre la aportación de Quebec*, México, Universidad de Guadalajara, 2008.

Gignac, J.L., «Sur le multiculturalisme et la politique de la différence identitaire: Taylor, Walzer, Kymlicka», *Politique et sociétés*, núm. 16 (2), 1997, pp. 31-65.

Gil Martínez, J., «El reconocimiento recíproco como base normativa del encuentro intercultural», *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 10, 2010, pp. 67-86.

Gobierno de Quebec, *Décret numéro 95-2007, Concernant la constitution de la Commission de consultation sur les pratiques d´accommodement reliées aux différences culturelles*, Quebec, 2007a.

____ *Portrait de Montréal*, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, Direction de la recherche, 2007b.

Gorrotxategui Azurmendi, M., «El interculturalismo quebequés en la encrucijada. De la crisis de los acomodamientos razonables a la Comisión Bouchard-Taylor», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), Madrid, núm. 150, 2010, pp. 175-223.

Heinrich, J. y Dufour, V., *Circus Quebecus. Sous le chapiteau de la commission Bouchard-Taylor*, Montreal, Boréal, 2008.

Innerarity, D., «Políticas del reconocimiento», *Hermes Pentsamendu eta historia aldizkaria-Revista de pensamiento e historia*, núm. 30, 2009, pp. 4-12.

Jézéquel, M. (dir.), *Les accommodements raisonnables: quoi, comment, jusqu´où? Des outils pour tous*, Quebec, Éditions Yvon Blais, 2007.

Keating, M., *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Labelle, M. e Icart, J.C., «Lecture de débat sur les accommodements raisonnables», *Globe. Revue internationale d' études québécoises*, núm. 10 (1), 2007, pp. 121-136.

Laforest, G., «La Charte canadienne des droits et libertés au Québec: nationaliste, injuste et illégitime», en François Rocher (dir.) *Bilan québécoise du fédéralisme canadien*, Montreal, VLB Éditeur, 1992.

____ «La Comisión Bouchard-Taylor y el lugar de Quebec en la trayectoria del Estado Nación moderno», Actas del III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la

diversidad cultural nacional celebrado del 10 al 13 de junio de 2008 en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009, pp. 63-96.

Máiz, R., «Deliberación e inclusión en la democracia republicana», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 113, 2006, pp. 11-49.

McAndrew, M., «Pour un débat inclusif sur l'accommodement raisonnable», *Éthique Publique*, 9 (1), 2007, pp. 152-158.

MacLure, J., Savidan, P. y Boisvert, Y., «Presentation del Dossier Éthiques et politiques de l'aménagement de la diversité culturelle et religieuse», *Éthique Publique*, núm. 9 (1), 2007, pp. 5-8.

MacLure, J. y Ch. Taylor, *Laicidad y libertad de conciencia*, Madrid, Alianza, 2011.

Ministère des Communautés culturelles et de I' Immigration de Quebec (MCCI), *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Montreal, Direction des communications, 1990.

Olivé, L., «Multiculturalidad, interculturalismo y el aprovechamiento social de los conocimientos», *RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 10, 2010, pp. 45-66.

Parekh, B., *Repensando el multiculturalismo*, Madrid, Istmo, 2005.

Parentau, R., «La consultation publique», en *La participation politique: leçons des dernières décennies*, Jacques T. Godbout (ed.), Quebec,Institut québécois de recherches sur la culture, 1991.

Pearse, H., «Institutional Design and Citizen Deliberation» en Mark E. Warren y Hilary Pearse (eds.) *Designing Deliberative Democracy,* Nueva York, Cambridge University Press, 2008, pp. 70-84.

Piché, V. y Laroche, D., *L'immigration au Québec*, Memoria de investigación encargada por la CCPARDC [documento disponible *on line:* http://www.accommodements.qc.ca].

Rocher, F., Labelle, M., Field, A-M. e Icart, J-C. (2007), *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*, Memoria presentada a la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles.

Sauca Cano, J.M., «Aportaciones de la Comisión Bouchard Taylor al modelo intercultural de Quebec», *Iura Vasconiae*, núm. 7, 2010, pp. 449-478.

Sauca Cano, J.M. y Wences Simon, M.I., «Participación ciudadana y diversidad cultural: la Comisión Bouchard-Taylor», *Andamios. Revista de investigación social*, núm. 10, 2009, pp. 9-37.

Seymour, M., *De la tolérance à la reconnaissance. Une théorie libérale des droits collectifs,* Montreal, Boréal, 2008.

Taylor, Ch., *Rapprocher les solitudes: écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 1992.

____ *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Tully, J., *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

____ «Libertad y libre manifestación en las sociedades multinacionales», *Globe. Revue internationale d'études québécoises*, núm. 2 (2), 1999.

Vigneault, L., «Quebec y la integración democrática de la diversidad cultural. Una síntesis de la Comisión Bouchard-Taylor», Actas del III Congreso Internacional sobre Derechos Humanos: la gestión democrática de la diversidad cultural nacional celebrado del 10 al 13 de junio de 2008 en Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2009, pp. 51-62.

Wences, I., *La diversidad cultural a debate: Quebec consulta a la ciudadanía*, México, Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, 2010.

Woëhrling, J., «Fédéralisme et protection des droits et libertés au Canada», conferencia pronunciada en la Universidad Libre de Bruselas, 23 de abril de 2004 [documento disponible *on line*: //www.ulb.ac.be/droit/droitpublic/docs/woehrling.pdf].

____ «La libertad de religión, el derecho al acomodamiento razonable y la obligación de neutralidad religiosa del Estado en el derecho canadiense», *Revista catalana de dret public*, núm. 33, 2006, pp. 1-32.

____ «Neutralité de l'État et accommodements: convergence ou divergence?, *Options Politiques*, septiembre, 2007, pp. 20-27.

Young, I. M., *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000.

12. Gobernanza y gobernanza local: algunas preguntas clave

Antonio Natera

¿En qué consiste ese nuevo estilo de gobernar llamado «gobernanza»?

Es sabido que, hasta hace poco, «gobernanza» (*governance)* se utilizaba como sinónimo de dirección política. Sin embargo, su nuevo atractivo y la correspondiente extensión semántica se debe a su capacidad para abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno, vinculando el sistema político con su entorno.[1] En la última década, se ha convertido en una de esas palabras «fetiche» que políticos, periodistas y analistas han asumido de buena gana en tanto nueva forma de pensar acerca de los límites y oportunidades del Estado en sus relaciones con la sociedad.

Sin lugar a dudas, en muchas ocasiones se emplea el término «gobernanza» no por razones de carácter sustantivo, sino puramente retóricas o ideológicas. Piénsese si no en la celebérrima obra de Osborne y Gaebler, *La reinvención del gobierno*,[2] en la que no pocas veces se utiliza «gobernanza» en lugar de gobierno, como si «gobierno» fuese una palabra difícil de colocar en el lenguaje de una sociedad orientada al mercado. De hecho, para estos autores el «buen gobierno» consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevos instrumentos y

1 J. Pierre y B. G. Peters, *Governance, Politics and the State,* Londres, MacMillan Press LTD, 2000.
2 D. Osborne y T. Gaebler, *La reinvención del gobierno,* Barcelona, Paidós, 1994.

modalidades de regulación, más allá de la prestación directa de servicios por parte de la Administración, en línea con el paradigma neoempresarial de la gestión pública. En otras ocasiones se utiliza la perspectiva de la gobernanza para poner énfasis en los límites del gobierno y en la necesidad de reducir los compromisos del mismo y el correspondiente gasto público. Con ella se trata de mostrar, en definitiva, «el rostro aceptable de la reducción de gastos»[3] e inducir una rebaja de la intervención pública en la sociedad.

Aunque de la bibliografía sobre el tema se desprende que la idea de gobernanza se utiliza de distintas maneras y adquiere múltiples significados hay, con todo, un acuerdo básico acerca de que «gobernanza» se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que se han difuminado los límites entre los sectores público y privado. De hecho, la idea de «buen gobierno» surge en el contexto (y, en buena medida, como respuesta) a la llamada crisis de la gobernabilidad en tanto discurso de la eficiencia que enfatizaba, en el *policy-making*, la relevancia de las interacciones Estado-sociedad, así como la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales, tales como Administraciones públicas, empresas privadas, asociaciones profesionales y de voluntariado, sindicatos, movimientos ecologistas, etc.

En la actualidad, el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Implica «un cambio de sentido del gobierno, un nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad».[4] La esencia de la gobernanza es la importancia primordial que atribuye a los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las autoridades gubernamentales ni en las sanciones decididas por éstas. No se caracteriza por la jerarquía, sino por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones.[5]

---

3 G. Stoker, «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, 1998, p. 3.

4 R. A. W. Rhodes, «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, núm. 44, 1996, p. 652.

5 Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability,* Buckingham, Open University Press, 1997.

Así pues, la gobernanza se refiere a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos. Esta concepción nos remite a la ya clásica de Kooiman, quien propone definir la gobernanza como «los patrones y estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el "común resultado" de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados».[6] Se trata de un modo de gobernar que (i) supera la exclusividad de las instituciones y actores estatales en la gestión de los asuntos públicos, (ii) reconoce la pluralidad de actores sociales con posibilidad de intervenir en dicha gestión, (iii) implica interdependencia entre ellos, de modo que induce su cooperación y participación en la adopción de decisiones públicas y en la asunción de responsabilidades. En este sentido, puede decirse que «hay vida más allá del gobierno»,[7] que existen también otros dispositivos y principios de autorregulación social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la cohesión social.

¿Por qué aparece la gobernanza como tema «estrella» de análisis en las ciencias sociales?

La aparición de la gobernanza en la agenda de un gran número de científicos sociales para el análisis se ha derivado en gran medida del debate habido en las últimas décadas en torno a las transformaciones del Estado y del lugar que le corresponde en un mundo cada vez más globalizado. Uno de los denominadores comunes ha sido considerar que el Estado ha dejado de tener el monopolio sobre los conocimientos y sobre los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar, así como una tendencia a hablar de la influencia creciente de los actores no gubernamentales en tanto cambio significativo con respecto del pasado reciente.

---

6 J. Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Relations,* Londres, Sage, 1993, p. 258.

7 L. F. Aguilar, «Democracia y Transición», en N. González y A. Labra (eds), *La Gobernabilidad Democrática en México,* México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 30.

En dichas transformaciones han confluido factores muy diversos. Sin duda, entre las causas más citadas se encuentra la debatida crisis fiscal del Estado, que se produce en las décadas de 1980 y 1990 en los países occidentales. De hecho, se suele relacionar la gobernanza con la necesidad de alcanzar mayor eficiencia en la producción de servicios públicos para reducir el gasto público.

Otra de las cuestiones frecuentemente mencionadas es el llamado *giro ideológico hacia el mercado* y el «desencanto» acerca de las capacidades del Estado para la mayoría de las perspectivas ideológicas. Y es que la percibida «desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, ha llevado a poner la atención sobre formas alternativas de coordinación entre lo político y lo social. La búsqueda se ha concentrado en dos directrices nuevas y distintas, en las cuales, respectivamente, los principios del mercado y la autoorganización horizontal han sido analizados como alternativas al control político jerárquico».[8]

También la *globalización*, en tanto factor omnicomprensivo que produce argumentos explicativos para casi todos los fenómenos político-sociales de nuestro tiempo, emerge aquí, debido a las consecuencias que ha tenido en la habilidad tradicional del Estado para dirigir la sociedad, y a la transferencia de competencias a instituciones internacionales o las que se derivan de la desregulación de los mercados internacionales.[9] Aunque con frecuencia se dice que la globalización priva al Estado de sus poderes vinculantes sobre el capital privado, algunos sugieren que hay un mito discursivo promovido por los mismos Estados como pretexto para no intervenir en la economía con mayor decisión.

La emergencia del *paradigma de la Nueva Gestión Pública* también ha querido verse como un factor explicativo con identidad suficiente. Como sabemos, la mencionada obra de Osborne y Gaebler —y también la famosa obra de Gore con el título explícito y poco inocente de *Gobernar con criterio empresarial*—[10] versa sobre los modos en que un gobierno podría utilizar de forma eficiente un abanico mayor de instrumentos que vayan más allá de la prestación directa de servicios y, en

8 R. Mayntz, «Nuevos desafíos de la teoría de "governance"», *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, 2000, p. 3.

9 B. G. Peters, «Globalization, Institutions and Governance», Papers del European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm 98/51, 1998.

10 A. Gore, *Gobernar con criterio empresarial*, Madrid, INAP (documento núm. 16), 1995.

este sentido, para estos autores, gobernanza consiste precisamente en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación.

Otro factor a considerar es la convergencia de tres atributos clave del cambio social, esto es, *la complejidad, la velocidad y la diversidad*, que han producido significativas trasformaciones en la naturaleza de las políticas públicas en la mayoría de los países occidentales. En el momento actual, las políticas reflejan el cambio social hacia temas como la participación ciudadana, la protección del medio ambiente o las cuestiones de género. Algunas de ellas pueden desarrollarse en el marco de la política nacional, pero otras obligan al tratamiento internacional. Ello ha supuesto nuevos desafíos a los gobiernos, no tanto porque requieran nuevos instrumentos, sino porque se trata más bien de imponer o fortalecer una serie de nuevos valores a las estructuras gubernamentales y a la sociedad en general.

Finalmente, el incremento de la complejidad y la *fragmentación de las estructuras políticas y administrativas*. El Estado tradicional se ha fraccionado en una multiplicidad organizaciones que operan a distintos niveles, se solapan entre sí e interaccionan con la sociedad de múltiples modos. Y ello es consecuencia de una mayor descentralización administrativa tanto territorial —hacia las regiones y municipios— como funcional —hacia organismos autónomos, agencias independientes, ONG y organizaciones privadas o semipúblicas mediante procesos de privatización y/o externalización; y, en sentido ascendente, supone también un mayor grado de integración supranacional.

En cualquier caso, todos estos factores de transformación de las estructuras estatales que se acaban de mencionar no deben interpretarse necesariamente en clave de debilidad del Estado, ya que éste sigue siendo el vehículo esencial en la persecución del interés común en la sociedad. En realidad, lo que estamos presenciando es una transformación del Estado para adaptarse eficazmente a los nuevos retos del siglo XXI, en el que se revalorizan de modo especial sus capacidades en lugar de sus poderes formales y se confía en mayor medida en los métodos más o menos sutiles de acuerdo en vez de en los instrumentos puramente coercitivos.

La gobernanza no implica el fin o el declive del Estado, ya que su papel sigue siendo crucial como estructura fijadora de fines y de coaliciones, aunque en buena medida lo haya perdido como estructura de implementación. La idea de Estado «catalizador» apunta precisamente hacia una acción gubernamental que para conseguir sus objetivos «se apoya cada vez menos en sus propios recursos que en su acción como elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos del sector privado, a la vez que retiene su identidad distintiva y sus propios fines».[11] La fortaleza del Estado ha pasado, pues, a caracterizarse por su contingencia, al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad y al no estar vinculada a una idea estática de soberanía; ha pasado así a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras para lidiar con el entorno.

¿Qué requisitos son necesarios para la emergencia de formas de gobernanza?

Habitualmente se señala que el surgimiento de formas de gobernanza requiere unas condiciones estructurales e institucionales mínimas que las hagan viables. Esas condiciones para la gobernanza se suelen sintetizar en la noción clásica de *capital social*, formulada en el clásico trabajo de Putnam: «El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes. Las redes de compromiso cívico, tales como asociaciones vecinales, las federaciones deportivas y las cooperativas constituyen una forma esencial de capital social. Cuanto más densas sean esas redes, existen más posibilidades de que los miembros de una comunidad cooperen para obtener un beneficio común».[12]

En su expresión más general, la gobernanza se refiere a un cambio en el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, en el que se pone el acento en la ciudadanía activa y la vincula, en definitiva, a debates más amplios en torno a la democracia deliberativa, el comunitarismo y

11 M. Lindt, «The Catalitic State», *National Interest*, núm. 27, 1992, p. 3.

12 P R. D. Putmam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton (NJ), Princeton University Press, 1993, p. 125.

la visión neorrepublicana de la sociedad civil. La gobernanza guarda relación con la preocupación por el capital social y los fundamentos sociales necesarios para un desarrollo económico y social sostenible.

Si bien el concepto de sociedad civil tiene fuertes (y diversas) implicaciones ideológicas o normativas, la idea central que se pretende destacar es que la gobernanza democrática tiende a ser más viable cuando hay una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada en subsistemas (dispersión del poder) y bien organizada, en la que existan actores corporativos autónomos y hábiles para negociar con intereses opuestos y con las autoridades estatales que representen diferentes demandas e intereses sociales. Asimismo, entre los diferentes grupos y organizaciones que participen de los mecanismos de gobernanza «debe existir un mínimo sentido de identificación y de responsabilidad con la totalidad, en una palabra, una identidad común. La nación puede constituir el marco de referencia de esa identidad, pero su base debe ser la integración social y cultural».[13]

Ahora bien, sin negar la importancia del capital social como ingrediente «estructural» que aumenta la probabilidad de que surjan las nuevas formas de gobernanza, debe subrayarse asimismo que el *liderazgo público* puede erigirse en un factor clave, en ocasiones imprescindible, para el desarrollo exitoso de las mismas en términos de eficacia y estabilidad. Y ello por razón de las funciones esenciales que los líderes pueden llegar a desempeñar.[14]

En primer lugar, los líderes cumplen la función básica de proporcionar rumbo, impulso o dirección a las estructuras de gobernanza. En general, dicha función de impulso político cobrará su máxima expresión cuando el líder afronte escenarios o situaciones «anormales», caracterizados por su alto grado de incertidumbre (como, por ejemplo, la pérdida de los fines estratégicos, el fracaso en la gestión de temas nucleares o el riesgo de colapso de la red de gobernanza). De ahí que muchos analistas consideren que liderazgo tiende a confundirse con la mera gestión directiva en situaciones no problemáticas o «de normalidad política» y que, por ello, resulta más apropiado, por útil, reservar

13 Mayntz, «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 21, 2001, p. 4.

14 A. Natera, «El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza», en A. Natera y F. J. Vanaclocha (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública,* Madrid, Boletín Oficial del Estado/Universidad Carlos III de Madrid, 2005.

la idea de liderazgo para aquellos momentos en los que se tengan que tomar decisiones comprometidas en contextos de fuerte cambio e inestabilidad.

Asimismo, los líderes cumplen un papel destacado en los procesos de comunicación política. En este sentido, es obvio que el mantenimiento de un sistema fluido de comunicaciones por los líderes deviene esencial para el efectivo funcionamiento de formas de gobernanza. Puede decirse que gran parte del trabajo del líder consiste en comunicar y, sobre todo, persuadir no sólo a su equipo, de fieles o afines, sino también a sus competidores y al resto de actores relevantes que participan en este nuevo estilo de gobernar.

En tercer lugar, también los líderes —como los partidos políticos, grupos de interés o movimientos sociales— pueden canalizar, agregar o representar de forma directa tanto demandas como intereses sociales, función ésta que deriva de la naturaleza colectiva del liderazgo. Los líderes contribuyen decisivamente a seleccionar, articular y configurar las demandas colectivas, en definitiva, a vertebrar su «capital social».

Por último, el hecho de que los líderes contribuyan decisivamente a impulsar políticamente muchas iniciativas y proyectos, de que jueguen un papel muy significado en la comunicación, y de que sean capaces de agregar y representar demandas e intereses colectivos, no hace nada más que confirmar que cumplen asimismo una función de legitimación de las nuevas formas de gobernanza. Se trata esta de una legitimación «personal», como la denominara Easton ya en 1982, no necesariamente carismática, que representa otra de las fuentes de «apoyo difuso» al sistema político.

En este sentido, muchos líderes se constituyen también en referentes simbólicos para los miembros integrantes de los sistemas de gobernanza en virtud de su capacidad para personalizar identidades colectivas.[15] Y, por lo mismo, el liderazgo puede erigirse en un poderoso antídoto frente a una de las principales tensiones que adolece la gobernanza y que no pocas veces acarrea su fracaso: la difuminación de responsabilidades. A este problema haremos mención en el último apartado de este capítulo.

15 *Ibid.*

¿En qué ámbitos se ha aplicado la perspectiva de gobernanza?

Desde luego, la bibliografía acerca de la gobernanza es ecléctica y relativamente inconexa.[16] Las aproximaciones disciplinares y las raíces teóricas son variadas: las relaciones internacionales, la economía institucional, los estudios sobre organizaciones, los estudios del desarrollo, así como la ciencia política y la gestión pública.

El estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas del juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolítica. Sin ánimo exhaustivo se pueden distinguir los siguientes campos de desarrollo de la perspectiva de la gobernanza:

- En el ámbito de la gestión pública, en su conexión con el paradigma de la Nueva Gestión Pública.[17]
- En el ámbito del análisis de políticas públicas, donde gran parte de la literatura anteriormente dominante sobre «redes de políticas» (*policy networks, policy community*) ha sido reformulada y reinterpretada en el marco de la gobernanza.[18]
- En la economía política, donde el intercambio público-privado ha pasado a concebirse en términos de gobernanza y numerosos estudios investigan el papel de las autoridades públicas en los procesos de coordinación de sectores de la economía.
- En el ámbito de la gestión empresarial (*corporate governance*).[19]

16 B. Jessop, «The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change», *Economy and Society*, vol. 24, núm. 3, 1995.

17 C. Hood, «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, núm. 69, 1991.

18 R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability,* Buckingham, Open University Press, 1997; C. Zurbriggen, «Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica», Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004 [disponible en www.iigov.org/documentos].

19 O. E. Williamson, *The Mechanisms of Governance,* Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1996.

- En las relaciones internacionales, donde se ha venido produciendo un interés creciente por estudiar las tendencias hacia la «gobernanza sin gobierno» o «gobernanza global».[20]

- En la estrategia de algunas organizaciones internacionales, en el sentido de que Naciones Unidas, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han iniciado una estrategia a gran escala promoviendo la «buena gobernanza» (*good governance*) en tanto que nuevo objetivo de reforma en los países del Tercer Mundo, desde presupuestos claramente normativos.

- En el ámbito de la actual Unión Europea, para destacar la naturaleza negociada de las relaciones entre instituciones locales, regionales, nacionales y trasnacionales en el desarrollo de las políticas comunitarias, en lo que ya se da en llamar «gobernanza multinivel»,[21] y que tienden a convertir a la Comisión en una auténtica «organización-red».[22]

- En el terreno de la política urbana, donde el estudio de la «gobernanza local» y, en particular, de las redes de participación ciudadana ha sido particularmente fructífero.

En Europa la investigación intensiva sobre gobernanza empezó en el contexto de la dirección de las ciudades en tanto mecanismo de *policy-making* a escala local y sectorial. El *British Economic and Social Research Council* (ESRC) desarrolló a principios de la década de 1990 un programa de investigación sobre gobernanza local[23] y, todavía hoy, el ámbito local es el que cuenta con el mayor número de estudios empíricos sobre gobernanza.

---

20 J. N. Rosenau y E. O. Czampiel, *Governance Without Government,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

21 S. Bulmer, «The Governance of the European Union: a New Institutionalist Approach», *Journal of Public Policy*, núm. 13, 1994; J. M. Ruano (comp.), *Política europea y gestión multinivel*, Oviedo, Setem ediciones, 2004.

22 L. Metcalfe, «La Comisión Europea como una organización-red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, 1995.

23 G. Stoker, «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, 1998.

¿A qué nos referimos cuando hablamos específicamente de «gobernanza local»?

En el contexto de los procesos de mejora de la actuación administrativa, de implantación de nuevas tecnologías de comunicación y de los significativos cambios en las expectativas de los ciudadanos con respecto de las administraciones públicas, las autoridades locales españolas y de bastantes países de nuestro entorno están tratando de potenciar la participación en los asuntos públicos en este nivel más cercano a los intereses de los ciudadanos.

Precisamente, el gobierno local posee algunas características que lo hacen más adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana:

- La identificación de la organización municipal con las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende: visibilidad, cercanía y accesibilidad.
- La idea de que la Administración local es más versátil y flexible para atender las demandas concretas de los ciudadanos.
- Las mayores posibilidades que tienen los gobiernos locales para la creación de las condiciones favorables de inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos.

La identificación de los gobiernos locales con un ámbito concreto, el sentimiento de pertenencia a la comunidad de los ciudadanos, la capacidad que éstos reconocen en la organización municipal para atender y priorizar sus demandas, así como la posibilidad de crear espacios que permitan la integración de sus habitantes en la discusión y el debate público, sitúan a los ayuntamientos en mejor posición que otras Administraciones en la inducción de la participación ciudadana.

Concretamente, la idea de gobernanza local remite al «conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En él constituye

un factor crítico la construcción y mantenimiento de la confianza, el compromiso y un sistema de negociación».[24] La acción de gobernar no se limita, pues, a la organización municipal, sino que se extiende a otros actores públicos, privados, individuales o institucionales: los ciudadanos individualmente considerados, el sector empresarial, el sector del voluntariado, los medios de comunicación social, niveles superiores gubernamentales o parlamentarios y otras entidades locales.

De este modo, el enfoque de la gobernanza local revaloriza el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones frente al enfoque (fundamentalmente neoempresarial) de la Nueva Gestión Pública, que presta una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal. En este sentido, la gobernanza local se ha querido presentar como nuevo paradigma que, sin reemplazar al de la Nueva Gestión Pública, intenta poner de manifiesto las limitaciones que posee su aplicación al sector público. De nuevo, el concepto de gobernanza, referido a la gestión de las redes y organizaciones de naturaleza múltiple, supone pasar de ejercer jerárquicamente el poder («gobierno») a gestionar redes («gobernanza»).

Se está produciendo, en definitiva, el tránsito del gobierno local como «prestador de servicios» a su nuevo papel, en el contexto de la gobernanza, de «capacitador», esto es, se encarga de habilitar o capacitar a otros para que presten los servicios colectivos, ya sean los propios ciudadanos, ONGs o empresas.

¿Qué tipo de prácticas participativas se están introduciendo en línea con la gobernanza local?

En general, debe señalarse que algunas de las prácticas participativas desarrolladas por los gobiernos locales europeos se plantean desde una visión de mejora de la gestión de los servicios públicos en consonancia con el paradigma de la Nueva Gestión Pública; por ello, se hallan orientadas a la eficacia y la eficiencia de cara a la satisfacción del ciudadano

24 T. Bovaird, *et al.* (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe,* Baden-Baden, Nomos Publishers, 2002, p. 12.

en tanto «cliente» de los servicios (las evaluaciones de calidad a través de encuestas o las cartas de servicios serían ejemplos de ello). Otras, en cambio, presentan un carácter participativo en línea con la gobernanza.

Las experiencias de participación ciudadana de muchos municipios van desde la autogestión de ciertos servicios municipales (centros socioculturales, servicios de guardería, centros de mayores, accesos a Internet), la gestión compartida de ciertos proyectos locales (fiestas, programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos), la adopción de decisiones sobre el entorno urbano (espacios verdes, ordenanzas de transportes, iluminación, limpieza viaria), hasta la atribución al ciudadano del papel de asesor-cliente (círculos de calidad, gestión de quejas, foros de ciudadanos, grupos de planificación).

En función de los objetivos que se persigan, se pueden distinguir, a su vez, cinco tipos de fórmulas de participación:[25]

- Procedimientos basados en la concepción del ciudadano como cliente, y vinculadas al enfoque de gestión de la calidad con el objeto de mejorar un servicio concreto (como, por ejemplo, las cartas de servicios).

- Métodos preceptivos previstos en los procedimientos administrativos tradicionales de información vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones.

- Foros o consejos ciudadanos, constituidos por grupos de ciudadanos que se reúnen en función de criterios territoriales o en razón de compartir intereses comunes en un tema o área municipal.

- Métodos de democracia directa e innovaciones en los métodos de consulta, que tienen como objeto pedir opinión acerca de un determinado asunto.

- Instrumentos deliberativos, que intentan promover la discusión y la reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso de discusión más o menos complejo: los jurados

25 V. Lowndes, T. Pratchett y G. Stoker, «Trends in Public Participation: Local Government Perspectives», *Public Administration*, vol. 79, núm. 1, 2001; J. C. Alli, «La gobernanza local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

> ciudadanos, las encuestas deliberativas, grupos de mediación o paneles permanentes de ciudadanos, consejos sectoriales o procesos de planificación estratégica, entre otros.[26]

El impulso de las redes de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales puede obedecer a diversas razones. Entre ellas, cabe señalar la obtención del beneplácito electoral por parte de los políticos locales, la mejora de la gestión de los servicios, el intento de reducir el déficit municipal «externalizando» la gestión de servicios en la iniciativa ciudadana, o también puede deberse a claros deseos de profundización de la «democracia participativa».[27] Con todo, las iniciativas de participación ciudadana contribuyen, sin duda, a una legitimación adicional de las políticas públicas locales.

En todo caso, debe pensarse que el papel del ciudadano implicado en los temas locales y en redes de gobernanza local requiere el desarrollo del mencionado «capital social», si bien como condición necesaria aunque no suficiente.

¿Qué características presenta una red de gobernanza local?

Uno de los espacios más importantes de cooperación Estado-sociedad son las redes de actores públicos y privados que se observan en niveles específicos o en algunos sectores de las políticas. El surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye uno de los rasgos singulares en la forma moderna de gobernar. Para muchos analistas, se está produciendo una transformación en los roles de las autoridades estatales con el paso del ejercicio jerárquico («gobierno») a la gestión de redes de actores individuales o colectivos de diversa naturaleza («gobernanza»). De hecho, la idea de gobernanza se vincula de forma predominante a la de gestión de redes.

---

26 N. Font, «New Instruments of citizen participation», Barcelona, ICPS, Working Paper, núm. 152/98, 1998; J. Stewart, «Innovació en la pràctica democrática», Papers de Formació Municipal, núm. 54, Diputación de Barcelona, 1999.

27 B. Barber, *Strong Democracy. Participation and Politics for the New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

En las redes de políticas, el Estado y la sociedad se acoplan de modo flexible, y la interacción en el interior de la red puede producir el consenso necesario para facilitar la formación de una política y que, de este modo, encuentre menos resistencias en el momento de su aplicación. Esta manera de elaboración de políticas se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva.[28]

Entre las ventajas de las estructuras en red se suele destacar, precisamente, su capacidad para fomentar la eficacia y la innovación, porque «(a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; (b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; (c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; (d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito».[29]

Desde esta perspectiva, se puede concebir la política pública municipal como un microescenario diferenciado poblado de estructuras político-administrativas, valores y actores específicos, públicos unos y privados otros, que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y/o oportunidades, pero reconstruido, recreado, por las características y el estilo de esa política pública.[30] Una idea ésta que enlaza con la reiterada por Lowi acerca de que las políticas públicas crean su propio juego político.[31] Y asociada a la identificación de este escenario emerge la perspectiva de la política pública sustentada en el modelo reticular: una red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción del gobierno local.

Normalmente, las redes presentan una forma organizativa plana y horizontal en contraste con las organizaciones verticales y jerarquizadas que caracterizan los modelos anteriores. Los macrosistemas organizativos horizontales promueven unas relaciones de igualdad entre los

28 D. Marsh, «The Development of the Policy Network Approach», en D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks,* Buckingham, Open University Press, 1998.

29 J. Prats, «Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo», Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004, p. 23.

30 F. J. Vanaclocha, «Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva», *Documentos FIAAP,* Córdoba, mimeo, 2001.

31 T. J. Lowi, «Four systems of policy, politics, and choice», *American Administration Review*, núm. 32, 1972.

distintos agentes sociales y los actores y estructuras públicas municipales. El mecanismo de coordinación que caracteriza a las redes es, por definición, la lealtad o, por lo menos, la confianza entre los integrantes de la red, que se aleja de los mecanismos de regulación empleados por las burocracias y los mercados, que utilizan respectivamente la jerarquía y la competencia de precios.

Se pueden destacar tres características definitorias de las redes de gobernanza local: la existencia de una estructura multicéntrica o, dicho de otro modo, la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional; y la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad.

Pero, más allá de estas características, las redes de gobernanza local presentan muchas posibilidades de configuración interna. En este sentido, puede decirse que las redes de gobernanza local varían en cuanto a su configuración a partir de seis dimensiones básicas, que pueden desglosarse a su vez en posibles variables operativas que caracterizan la red y que son susceptibles de contraste empírico.[32]

- El número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional).
- La institucionalización de la red (grado de estabilidad).
- La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, etc.).

32 T. Börzel, *¿Qué tienen de especial las «policy networks»? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea,* 1997 [disponible en http: //seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm]; I. Blanco y R. Goma, *Gobiernos locales y redes participativas,* Barcelona, Ariel, 2002; D. Marsh, «The Development of the Policy Network Approach», en D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks,* Buckingham, Open University Press, 1998.

- Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y el tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia «blandas» o «duras»).

- La repartición de los intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de valores y actitudes inclinadas hacia prácticas negociadoras.

- Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red).

¿Qué tipos de relaciones de cooperación pueden conformar redes de gobernanza local?

Más concretamente, y en el supuesto habitual de que las autoridades municipales ejerzan mayor poder en la dirección de la red que el resto de los actores integrantes de la misma (red tendencialmente desigual), se pueden proponer seis tipos de relaciones de cooperación actores público-privados, los cuales se corresponden con otros tantos tipos de redes.

- Las *relaciones formales (de autoridad)* se presentan en todo tipo de escenarios y constituyen la base para la cooperación dentro de las clásicas organizaciones burocráticas. En ese contexto, los miembros de la red colaboran con los actores municipales (aportando recursos o información, por ejemplo) porque entienden simplemente que poseen la autoridad legítima (en virtud de su posición formal), para dirigir sus actividades, legitimidad que tiene, por supuesto, fundamento legal.

- Las *relaciones utilitarias (no clientelares)* se basan en el intercambio negociado, implícita o explícitamente, de determinados bienes, servicios o favores («*networking* instrumental», se podría decir). Poseen una naturaleza particularista e implican, en principio, beneficios mutuos para todas las partes de la relación. El éxito en el establecimiento de este tipo de relaciones depende lógicamente de que las autoridades municipales dispongan de recursos suficientes para intercambiar y de que los integrantes de la red necesiten de ellos o consideren legítima la relación así establecida. Aunque poseen la ventaja de su claridad, ya que explicitan un cuadro transparente de obligaciones para cada parte de la relación, tienen la desventaja, en cambio, de que son relativamente «caras»: una red sustentada exclusivamente en el intercambio de prestaciones puede agotar rápidamente los recursos disponibles. Y es que las relaciones de cooperación utilitarias pueden concebirse como un juego de suma cero, en el que las fuentes de recursos son agotables.

- Las *relaciones clientelares* constituyen un tipo particular de relación de cooperación utilitaria y, por tanto, comparte con ella la característica principal de sustentarse igualmente en el intercambio de bienes, servicios o favores entre autoridades municipales y el resto de actores integrantes de la red. Sin embargo, posee algunos rasgos específicos: (1) la desigualdad de recursos o influencia que marca la relación entre el actor-«patrono» de status más elevado y sus «clientes», (2) el carácter tendencialmente privado e informal de la misma, (3) la dependencia en el vínculo que une a ambas partes de la relación, y (4) el carácter recíproco, al menos en el plano de las intenciones, de las prestaciones.[33] Aunque las obligaciones para cada parte de la relación clientelar varían en función de los actores implicados, los actores públicos pueden proporcionar recursos económicos, personales (prestigio) o político-administrativos (control de cargos), a cambio de recursos materiales o expresivos (fidelidad, gratitud o apoyo político-electoral) por parte de sus «clientes»; todo ello en el marco de una determinada cultura de la lealtad que sirve de

33 S. N. Eisenstadt y L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society,* Cambridge, Cambridge University Press, 1984; M. Caciagli, «Il clientelismo nel terzo mondo», *Rivista Italiana di Szienza Politica,* vol. 19, núm. 2, 1989 y M. Caciagli, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

referencia continua. La consolidación de este tipo de relaciones puede revestir a los actores gubernamentales de legitimación, no ya legal, simbólica o de otro tipo, sino propiamente de «legitimación clientelista».[34] Una peculiaridad de este tipo de legitimación es que se presenta normalmente como la excepción, cuando no una patología, dentro de un sistema que opera supuestamente sobre una base diferente y más respetable; sin embargo, el fenómeno del clientelismo está tan arraigado en la cultura política de muchas sociedades que acaba por erigirse en una verdadera fórmula de producir consenso y gestionar el poder.

- En el caso de las relaciones articuladas como *coalición,* las autoridades municipales entablan relaciones de colaboración con otros actores en virtud de la creencia común de que se trabaja a favor (o en contra) de una causa u objetivo que beneficia a todos. Se constituye de este modo una coalición de intereses. Lógicamente, la consolidación de la misma necesita, por un lado, de unos objetivos específicos a medio o largo plazo en los que se sustenta la relación y, por otro, de un viable (y fluido) sistema de comunicación entre los miembros de la red. Mientras que para mantener la colaboración mediante relaciones utilitarias los actores gubernamentales necesitaban «gastar» más y más recursos para mantener la red, en este otro tipo pueden apelar una y otra vez a los objetivos que fundamentan la coalición sin costes tangibles adicionales. Sin embargo, existe también el riesgo obvio de que la colaboración se torne en hostilidad si no se percibe evidencia alguna de que se esté progresando hacia el cumplimiento de los objetivos que sirvieron de base a aquélla.

- En las relaciones sustentadas en la cooptación interesada, la cooperación de las autoridades municipales con otros actores de la red se sustenta en la integración de alguno de sus miembros en la esfera decisional del gobierno, para la elaboración o implantación de determinadas políticas o proyectos. Evidentemente, el riesgo de que se acuda exclusivamente a la cooptación para mantener relaciones cooperativas es que, tarde o temprano, los

34 B. Dente, «Local Government Reform and Legitimacy», en B. Dente y F. Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies,* Londres, Sage, 1991.

«cooptados» acaben por influir de forma no deseada en la fijación de la agenda política, con la lógica pérdida de autonomía decisional que ello implica.

- Asimismo, las autoridades municipales y/o líderes públicos pueden ganarse la confianza de los miembros de la red mediante sus *relaciones personales*. Éstas tienen la ventaja de que no requieren muchos recursos para crearlas y mantenerlas ni se pierde autonomía en la colaboración derivada de ellas; sin embargo, puede no resultar sencillo o su construcción puede consumir demasiado tiempo y/o esfuerzo.

En teoría, todos los tipos de relaciones que se han definido pueden utilizarse para conformar una red de gobernanza. No obstante, ha de comprobarse qué tipos predominan en cada caso, y ha de demostrarse qué combinación (o combinaciones) de ellos es más operativa para la consolidación de dicha red. Hipotéticamente al menos, la red será más fuerte (y menos inestable) cuando se asiente en un mayor número de tipos de relaciones, suponiendo que cada tipo considerado aisladamente se encuentre también sólidamente establecido.

¿Qué estrategias pueden desarrollar las autoridades públicas para la gestión de redes de gobernanza local?

Más concretamente, cabría preguntarse, en primer lugar, ¿cuáles serían los elementos-actividades que favorecen el éxito en la gestión de redes por parte de los responsables municipales y/o líderes? En segundo lugar, y relacionada con la anterior pregunta, estaría la de ¿cómo puede orientarse, con un sentido estratégico de regulación de conflictos, una red de gobernanza?

Sin ánimo exhaustivo, por lo que que se refiere a la primera de las cuestiones Agranoff y Lindsay sugieren algunos elementos-actividades que deberían desempeñar el liderazgo directivo:[35] el fomento de situaciones de suma positiva en las que todos ganen, involucrando

[35] R. Agranoff y V. Lindsay, «Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level», *Public Administration Review,* mayo/junio, 1983.

y haciendo participar a las verdaderas instancias decisorias políticas y administrativas; concentrarse en temas o cuestiones específicas (*issues*); evaluar permanentemente y negociar soluciones; y posibilitar la creación de un marco para la acción cotidiana. En la misma, Klijn recomienda las actividades siguientes:[36] activar selectivamente a actores y recursos, limitar los costes de transacción, buscar el compromiso de los participantes de la misma, y velar por la calidad y apertura de la interacción entre los actores de la red. En todas ellas se distinguirían dos habilidades de liderazgo imprescindibles para el eficaz funcionamiento de las redes: por un lado, las habilidades para aunar fuerzas y, por otro, la habilidad para alcanzar metas comunes.

En relación con la segunda cuestión relativa a cómo puede orientarse estratégicamente la red, convendría distinguir dos dimensiones en la gestión de redes de gobernanza, que se corresponderían con los distintos planteamientos estratégicos que habrían de desarrollar los responsables públicos y/o líderes.[37]

En primer lugar, la dimensión relativa a la *gestión de la dinámica* en la red con el objeto poner en marcha o intensificar aquellas relaciones y alianzas que tiendan a favorecer los objetivos planteados. Entre otras posibles, las estrategias se concretarían en (i) el impulso de la red, mediante el estímulo de aquellas relaciones y actores clave necesarios para activar la red y llevar adelante las políticas; (ii) la generación de condiciones que reduzcan los riesgos en las relaciones entre actores, induciendo la creación de escenarios de suma positiva, por ejemplo, así como el diseño de instrumentos apropiados de regulación de conflictos; y (iii) el fomento de alianzas que potencien los intereses comunes, que generen confianza y, en definitiva, que limen las diferencias hacia la acción conjunta.

La segunda dimensión se relacionaría con la *gestión de la estructura* de la red para adecuarla a las estrategias impulsadas por los responsables públicos y/o líderes, influyendo sobre los siguientes elementos de

36 E. Klijn, «Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems», *Administration and Society*, vol. 28, núm. 1, 1996.

37 J. M. Jickert, *Managing Complex Networks,* Londres, Sage, 1997; I. Blanco y R. Goma, *Gobiernos locales y redes participativas,* Barcelona, Ariel, 2002; J. Prats, «Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo», Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004.

la red: (a) sobre su ordenación, mediante el incremento del número y diversidad de la red con nuevos actores participantes, por ejemplo; (b) sobre la distribución del poder en su interior, con el objeto de reducir las posibles desigualdades en la distribución de las fuentes de poder o de los recursos para tratar de evitar escenarios de monopolio decisional por parte de actores o intereses no mayoritarios pero potentes; y (c) sobre el espacio de las percepciones, mediante el impulso de un marco de referencia cognitivo mínimo, un conjunto de creencias comunes tendencialmente compartidas por los actores integrantes de la red.

Como se puede advertir, resulta decisivo en la gestión de redes gobernanza, el papel vertebrador de las estructuras y actores del gobierno local en general, y de los líderes políticos en particular.

¿Fracaso de la gobernanza local?

Como muchas veces se ha señalado, la gobernanza local se mueve en un terreno de incertidumbre, donde el éxito o el fracaso en la regulación colectiva depende de la respuesta satisfactoria que se dé a cuatro tipos de problemas o tensiones que aquejan a todos los sistemas de gobernanza.

En primer lugar, la tensión que se produce entre la complejidad del proceso decisional asociado a los sistemas de gobernanza y los códigos normativos empleados para explicar y justificar el gobierno. Con los planteamientos en torno a la gobernanza parece producirse un «vaciamiento» de las instituciones públicas, en el sentido de haber perdido capacidad de acción en el plano local/regional; al tiempo, también implica el aumento de la participación de los sectores privado y voluntario en la prestación de servicios y en la adopción de decisiones estratégicas.

El problema es que el sistema que parece estar surgiendo carece de un firme sustento normativo, de un espacio de valores que lo explique y lo justifique, y eso suscita no pocas tensiones. Por el momento, la

gobernanza carece de los mitos legitimadores y simplificadores de las perspectivas tradicionales. Lo que habrá que ver es si la gobernanza puede obtener una mayor legitimidad y de qué modo.[38]

En segundo lugar, en un sistema de gobernanza tiende a producirse una difuminación de las responsabilidades (escasa *accountability*), que halla su expresión institucional en la desaparición de los límites entre lo público y lo privado, y que a su vez se encarna en la multiplicación de las entidades voluntarias o del sector terciario, como grupos voluntarios sin fines lucrativos, ONGa, empresas comunitarias, cooperativas, mutuas u organizaciones basadas en la comunidad. Todos ellos han asumido responsabilidades debido, entre otras razones, a la venta de empresas públicas o la externalización de servicios.

La dificultad para la atribución de responsabilidades acaba por suscitar incertidumbre entre los actores encargados de formular políticas –y entre los ciudadanos en general– acerca de quién es responsable, a quién deben rendir cuentas y, por lo mismo, puede llevar a que las autoridades municipales trasladen la responsabilidad a proveedores privados cuando los servicios públicos funcionan incorrectamente. Asimismo, la fijación de responsabilidades deviene mucho más problemática cuando se introducen mecanismos de mercado. No existe, por ejemplo, una línea directa de responsabilidad desde la organización que presta el servicio —una empresa privada subcontratada, por ejemplo— y la que lo diseña —una organización o unidad administrativa. Como subraya Stoker, «peor aún es la mayor posibilidad de buscar chivos expiatorios que propician los sistemas de gobernanza más complejos [...] Aunque la evitación de las culpas y la búsqueda de chivos expiatorios no son fenómenos políticos nuevos, las estructuras de la gobernanza amplían la capacidad de semejante actividad».[39] Al fin y al cabo, los sistemas de gobernanza reflejan la tensión entre las nuevas fórmulas de coordinación y dirección, por un lado, y el poderoso legado de los canales e instrumentos para la responsabilidad política, por otro. En este sentido, es sumamente revelador que uno de los problemas principales con los que se enfrenta la filosofía de la Nueva Gestión Pública consista precisamente en el modo de definir un sistema robusto de responsabilidad.

---

38 G. Stoker, «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, 1998, p. 6.

39 *Ibid.*, p. 7.

Un tercer tipo de problemas se relaciona con la tensión persistente que se produce entre la tentación (por parte de las autoridades municipales) de intervenir de forma obligatoria o vinculante en las regulación de conflictos, por un lado, y la dependencia de la acción y aceptación por parte de los actores participantes en la gobernanza, por otro.[40]

Desde la perspectiva de la gobernanza, la acción de gobernar es siempre un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene los conocimientos ni las capacidades o recursos suficientes para resolver unilateralmente los problemas;[41] porque refleja la inherente interdependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones y actores que intervienen en dicha acción. La dependencia de poder implica, por un lado, que para alcanzar metas las organizaciones tienen que intercambiar recursos y negociar propósitos comunes y, por otro, que el resultado del intercambio está determinado no sólo por los recursos de los participantes sino además por las reglas del juego y el contexto del intercambio. Ninguna organización monopoliza el proceso global de adopción de decisiones, si bien alguna de ellas puede dominar un proceso de intercambio concreto.

Por último, debe destacarse que aun cuando los responsables municipales y los líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas correspondientes a la coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pueden fracasar, por razón de las tensiones y los problemas con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los errores de los dirigentes, las diferencias de escala temporal y de horizontes entre los principales asociados y la gravedad de los conflictos sociales que tengan que enfrentar, pueden poner las bases del fracaso de gobernanza.

A pesar de todo, la reducción de los riesgos de fracaso de la gobernanza está íntimamente ligada a la profundización de la democracia local. Y ésta pasa, entre otras posibles estrategias globales, por el robustecimiento de la participación política en las políticas públicas locales, la mejora de las capacidades de los gobiernos locales como «catalizadores» y potenciadores de las redes de políticas públicas locales, la consolidación de redes que faciliten la cohesión contra la exclusión y la marginación social, el fomento de la utilización de las TIC's para

40 R. A. W. Rhodes, «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, núm. 44, 1996.

41 J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Relations,* Londres, Sage, 1993.

conformar un gobierno local participativo y transparente, y el fortalecimiento del capital social a través de la promoción del compromiso cívico, los sentimientos de pertenencia y la identidad de los ciudadanos con su comunidad local.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F., «Democracia y Transición», en N. González y A. Labra, *La Gobernabilidad Democrática en México,* México, Instituto Nacional de Administración Pública, Secretaría de Gobernación, 2000.

Agranoff, R. y Lindsay, V., «Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level», *Public Administration Review,* mayo/junio, 1983.

Alli, J. C., «La gobernanza local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003.

Barber, B., *Strong Democracy. Participation and Politics for the New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.

Blanco, I. y Goma, R., *Gobiernos locales y redes participativas,* Barcelona, Ariel, 2002.

Börzel, T., *¿Qué tienen de especial las «policy networks»? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea,* 1997 [disponible en http: //seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm].

Bovaird, T. *et al.* (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Publishers, 2002.

Brown, J., «De la gobernanza o la constitución política del neoliberalismo», 2001 [disponible en http:77attac.org7fra/list7doc7brownes.htm].

Bulmer, S., «The Governance of the European Union: a New Institutionalist Approach», *Journal of Public Policy*, núm. 13, 1994.

Caciagli, M., «Il clientelismo nel terzo mondo», *Rivista Italiana di Szienza Politica*, vol. 19. núm. 2, 1989.

_____ *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

Campbell, J. C. L., Holligstworth, J. R. y Lindberg, L. N., *The Governance of the American Economy,* Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Dente, B., «Local Government Reform and Legitimacy», en B. Dente y F. Kjellberg (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies,* Londres, Sage, 1991.

Eisenstadt, S. N. y Roniger, L., *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society,* Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

Font, N., «New Instruments of citizen participation», Barcelona, ICPS, Working Paper, núm. 152/98, 1998.

Gore, A., *Gobernar con criterio empresarial,* Madrid, INAP (documento núm. 16), 1995.

Hirschman, A., T*he Rhetoric of Reaction,* Cambridge, Harvard University Press, 1991.

Holligsworth, R., Lindberg, L. N. y Campbell, J. C. L., *The Governance of the American Economy*, Cambridge University Press, 1991.

Hood, C., «A Public Management for All Seasons?», *Public Administration*, núm. 69, 1990.

Jessop, B., «The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change», *Economy and Society*, vol. 24, núm. 3, 1995.

Jickert, J. M., *Managing Complex Networks,* Londres, Sage, 1997.

Judge, D., Stoker, G. y Wolman, H., *Local Commons and Global Interdependence,* Londres, Sage, 1995.

Klijn, E., «Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems», *Administration and Society*, vol. 28, núm. 1, 1996.

Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Relations,* Londres, Sage, 1993.

_____ «Governing as Governance», Conferencia internacional «Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales», Barcelona, 27-29 de noviembre de 2003 [disponible en www.iigov.org].

Kooiman, J. y Van Vliet, M., «Governance and Public Management», en K. Eliassen y J. Kooiman (eds.), *Managing Public Organisations,* Londres, Sage, 1993.

Kotter, J. P. y Lawrence, P. R., *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, Nueva York, Wiley and Sons, 1974.

Lindt, M., «The Catalitic State», *National Interest*, núm. 27, 1992.

Lowi, T. J., «Four systems of policy, politics, and choice», *American Administration Review*, núm. 32, 1972.

Lowndes, V., Pratchett, T. y Stoker, G., «Trends in Public Participation: Local Government Perspectives», *Public Administration*, vol. 79, núm. 1, 2001.

March, J. G. y Olsen, J. P., *Democratic governance,* Nueva York, The Free Press, 1995.
Marin, B. y Mayntz, R., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus, 1991.
Marsh, D., «The Development of the Policy Network Approach», en D. Marsh (ed.), *Comparing Policy Networks,* Buckingham, Open University Press, 1998.
Marsh, D. y Rhodes, R., *Policy Networks in British Government,* Oxford, Clarendon Press, 1992.
Mayntz, R., «Nuevos desafíos de la teoría de "governance"», *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, 2000.
____ «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, núm. 21, 2001.
Metcalfe, L., «La Comisión Europea como una organización-red», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, 1995.
Natera, A., *El liderazgo político en la sociedad democrática,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
_____ «El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza», en A. Natera y F. J. Vanaclocha (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública,* Madrid, Boletín Oficial del Estado/Universidad Carlos III de Madrid, 2005.
Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union,* Durham, Duke University Press, 1999.
Osborne, D. y Gaebler, T., *La reinvención del gobierno,* Barcelona, Paidós, 1994.
Pierre, J. y Peters, B. G., *Governance, Politics and the State,* Londres, MacMillan Press LTD, 2000.
Peters, B. G., «Globalization, Institutions and Governance», Papers del European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm. 98/51, 1998.
Prats, J., «Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo», Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004.
Putmam, R. D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton (NJ), Princeton University Press, 1993.
Powell, W. W., «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization», *Research in Organizational Behavior,* núm. 12, 1990, pp. 295-336.
Rhodes, R. A. W., «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, núm. 44, 1996.

____ *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability,* Buckingham, Open University Press, 1997.
Rosenau, J. N. y Czampiel, E. O., *Governance Without Government,* Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
Ruano, J. M. (comp.), *Política europea y gestión multinivel,* Oviedo, Setem ediciones, 2004.
Rubio, M. J., «Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política», *Sistema*, núm. 171, 2002.
Sartori, G., *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
Stewart, J., «Innovació en la pràctica democrática», Papers de Formació Municipal, núm. 54, Diputación de Barcelona, 1999.
Stoker, G., «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155, 1998.
Stoker, G. (ed.), *The New Management of British Local Governance,* Londres, MacMillan, 1998a.
Vallespín, F.*El futuro de la política,* Madrid, Taurus, 2000.
Vanaclocha, F. J., «Políticas y estrategias. Dos mundos convergentes en la gestión pública directiva», *Documentos FIAAP,* Córdoba, mimeo, 2001.
Williamson, O. E., «Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual relations», *Journal of Law and Economics*, vol. 22, núm. 1, 1979.
_____ *The Mechanisms of Governance*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1996.
Zurbriggen, C., «Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica», Colección de Documentos, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya [disponible en www.iigov.org/documentos], 2004.

13. Buena gobernanza y desarrollo*

Jomo K. Sundaram y
Anis Chowdhury

Este artículo pone de relieve las limitaciones conceptuales o la falta de claridad del paradigma de la gobernanza auspiciado por la comunidad de donantes; desacredita su hipótesis central, según la cual la buena gobernanza provoca crecimiento económico. Buena gobernanza puede significar muchas cosas, de tal suerte que países que presentan rasgos de la misma pueden ser diferentes tanto estructural como institucionalmente. Los países ahora desarrollados no tuvieron los rasgos ideales de la buena gobernanza, sino que esos rasgos se desarrollaron con el crecimiento económico. Los donantes no deberían imponer onerosas condiciones de buena gobernanza con la expectativa de que todos los países en vías de desarrollo cambien a imagen y semejanza de los países ahora desarrollados. La mayoría de los países pobres no tienen capacidad administrativa ni financiera para lograr esas reformas o instituciones, y por ende la condicionalidad de los donantes suele tornarse en una receta para el fracaso. Por consiguiente, la agenda de reformas debe centrarse en los cuellos de botella estratégicos del desarrollo y en mejorar la capacidad y las aptitudes del Estado para lidiar con ellos.

La idea de «buena gobernanza» comenzó a influir en los debates sobre programación de políticas a medida que se hizo evidente que las reformas liberalizadoras del mercado emprendidas desde la década

* Revisado a partir del capítulo introductorio a Jomo y Chowdhury, *Is good governance good for development?*, Londres, Bloomsbury Academic y Nueva York, Publicaciones de Naciones Unidas.

de 1980 no acelerarían el crecimiento económico o el desarrollo. Por lo general, se suponía entonces que tales reformas reducirían cuando no pondrían fin a los problemas de ineficiencia económica, corrupción y gobierno arbitrario en los países en vías de desarrollo. En este contexto, la buena gobernanza se planteó como una concepción institucional alternativa de la autoridad que aislaría a los mercados de las «coaliciones de distribución» en busca de posiciones de renta.[1]

La seguridad de los derechos de propiedad frente a las amenazas del gobernante o del Estado ha influido también en el discurso de la buena gobernanza. Este hace hincapié en el papel de las instituciones en cuanto fuente de controles y equilibrios sobre los poderes de las diferentes ramas del Estado para garantizar que este sea estable, predecible y no arbitrario, algo considerado como una condición fundamental para estimular el crecimiento económico y la prosperidad.[2]

Si analizamos la evolución de la idea de gobernanza, constatamos que en la primera fase se utilizó una concepción bastante estrecha de la misma, lo que implicaba medidas tecnocráticas para mejorar la eficacia del gobierno y un marco jurídico eficaz para el desarrollo basado en el mercado. Sin embargo, después de más de una década de creciente influencia de los mencionados planteamientos, parece que nuevas ideas están ejerciendo una influencia mayor en los círculos de discusión sobre la programación de las políticas públicas.

Esta nueva reflexión sobre la gobernanza se caracteriza por una sensibilidad cada vez mayor respecto al poder, la política y el conflicto social en la configuración de los resultados del desarrollo, problemáticas todas ellas difíciles de abordar de acuerdo con los marcos analíticos y los programas institucionales y de gobernanza predominantes. Por

1 En *The Rise and Decline of Nations*, Mancur Olson (1982) consideraba que la búsqueda de posiciones de renta por parte de coaliciones de distribución socavaba el desarrollo económico y contribuía al declive económico. Concebía la sociedad como una lucha constante entre agentes creativos y productivos, cuyo duro trabajo contribuía a enriquecer la economía, y grupos organizados de miembros de lobbies, intereses especiales, bandidos y recaudadores de impuestos, cuyas actividades encaminadas a conseguir rentas de posición reducían el tamaño global del pastel y podían llegar a convertir el crecimiento económico en estancamiento e incluso en regresión.

2 En *Structure and Change in Economic History*, Douglas North (1981) se centró en la protección de los derechos de propiedad de la amenaza de apropiación por parte del monarca. Mientras que para North la seguridad y las restricciones impuestas al poder ejecutivo eran primordiales, para Olson la naturaleza y los orígenes de los derechos de propiedad eran igualmente importantes.

ejemplo, muchas de las nuevas instituciones (programas anticorrupción, defensores del pueblo, fiscales especiales, etc.) que pretendían conseguir una buena gobernanza no han tardado en caer en manos de regímenes políticos corruptos, redes y otros intereses.[3]

Se ha producido un debate cada vez más intenso sobre la economía política de la gobernanza. Ahora prácticamente todo el mundo reconoce que los factores políticos no solo son más importantes de lo que antes se pensaba, sino también que ni la política ni el poder pueden ser fácilmente abordados exclusivamente con las reformas de la «buena gobernanza» para urdir el cambio institucional. Tales interpretaciones de la gobernanza con arreglo a una economía política bien podrían rescatar la relevancia del discurso de la gobernanza para el desarrollo. Sin embargo, continúan los esfuerzos para despolitizar el desarrollo en favor de soluciones ostensiblemente tecnocráticas. Irónicamente, analizar la gobernanza desde el punto de vista de la economía política podría tener como resultado un planteamiento más realista y pragmático, pero aún tecnocrático, de la reforma institucional.

Gobernanza y crecimiento: cuestiones de medida conceptual y metodológica[4]

Contar con un gobierno eficaz es importante, pero no resulta obvio ni claro qué entendemos por tal exactamente. Las definiciones existentes presentan al menos tres problemas: son demasiado amplias; son funcionalistas (por ejemplo, la «buena gobernanza» es «buena-para-el-desarollo-económico»); y hacen referencia principalmente a la corrupción. El problema con la primera definición es que si la buena gobernanza (o la «calidad del gobierno») «es todo, entonces tal vez no sea nada».

[3] Véase DFID, «Better government for poverty reduction: More effective partnerships for change», documento de consultoría, Departamento para el desarrollo internacional, Londres, 2003; Wil Hout and Richard Robison (eds.), *Governance and the Depoliticisation of Development*, Londres, Routledge, 2009; Nicolas Meisel y Jacques Ould-Aoudia, «Is 'Good Governance' a Good Development Strategy?» Working Paper, núm. 2007/11, noviembre, Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), París, 2007; Alina Mungiu-Pippidi, «Corruption: Diagnosis and Treatment», *Journal of Democracy*, núm. 17 (3), 2006, pp. 86-99.

[4] Este parágrafo se apoya en Andrews (2010), Aron (2000), Kuetz y Schrank (2007), Langhein y Knack (2008), Rothstein y Teorell (2008) y Thomas (2010).

La definición funcionalista no puede distinguir con frecuencia entre el contenido de una programación política concreta, por un lado, y los procedimientos de gobierno, por el otro, rozando a menudo la tautología. Como se señalaba en *The Economist* el 4 de junio de 2005, definir la «buena gobernanza» como «buena-para-el-desarrollo-económico» puede generar explicaciones tautológicas con implicaciones sin sentido para la programación política: «¿Qué se necesita para el crecimiento? Buena gobernanza. ¿Y qué cuenta como buena gobernanza? Todo aquello que fomente el crecimiento. ¿Y qué se necesita para el crecimiento? Y así sucesivamente».

Los indicadores de buena gobernanza del Banco Mundial, de uso generalizado, son también ahistóricos, así como indiferentes al contexto. gobiernos que ahora son considerados eficaces no eran vistos así en el momento en que se esforzaron por acelerar el desarrollo de sus países. Por ejemplo, el modelo sueco de antes de la década de 1990, citado a menudo como ejemplar en la literatura, no presentaba muchos rasgos de buena gobernanza aparente (tales como el pequeño tamaño); por el contrario, fue un *big government*, un modelo de Estado del bienestar exitoso y sostenido durante la mayor parte del siglo XX.

Buena parte del discurso sobre la buena gobernanza sugiere un modelo que se presenta como «el único y el mejor», presumiblemente de un gobierno de un país idealizado y desarrollado. De esta suerte, a menudo la agenda implica un modelo inapropiado de gobierno que «da una patada a la escalera» que los eficaces gobiernos de hoy utilizaron para alcanzar sus situaciones actuales. Habida cuenta de la abundante evidencia que prueba que existen múltiples caminos hacia el desarrollo, la idea de un modelo que se presenta como «el único y el mejor» es en realidad muy problemática. El modelo implícito suele carecer de coherencia y no puede ser fácilmente replicado. Razón por la cual resulta inapropiado para la emulación. En resumen, la agenda de la buena gobernanza se asemeja a un conjunto de proverbios bien intencionados pero problemáticos.

Los modelos de buena gobernanza que suelen proponerse no resisten bien el examen crítico, incluso cuando citan ostensiblemente a gobiernos reales como ejemplares. Los gobiernos son muy diferentes y difíciles de replicar, por más que puedan ser ejemplos legítimos de buen gobierno. Países diferentes se enfrentan a retos de desarrollo distintos en diversos estadios de su desarrollo y, por lo tanto, requieren

capacidades y planteamientos disímiles para abordarlos eficazmente. Una vez contextualizados, lo que para una persona se presenta como «papeleo burocrático» puede ser la preciada «precaución» para otra; la regulación no deseada de un país puede ser el mecanismo de dirección y estabilidad de otro. De esta suerte, aplicar ideas de desregulación de un país modelo a otro mal gobernado puede de hecho exacerbar la inestabilidad y por ende socavar más aún el desarrollo.

La definición popular de calidad del gobierno, que solo se centra en la corrupción o en su ausencia, presupone que el espacio de la programación de las políticas públicas y la discreción y las intervenciones de los gobiernos conducen necesariamente a la corrupción y al abuso. Sin embargo, no hay un respaldo empírico sólido para esa presuposición. Los gobiernos pequeños no son sinónimo de ausencia de corrupción, mientras que los países con grados muy bajos de corrupción tienen gobiernos relativamente grandes, como sucede en Escandinavia y en Holanda.

En todo caso, definir sin más la buena gobernanza con arreglo a la ausencia de corrupción no resulta muy útil. Aunque la corrupción abundante es claramente antitética de la buena gobernanza, la buena gobernanza implica mucho más que la mera ausencia de corrupción, o incluso de clientelismo, nepotismo, amiguismo, patronazgo, discriminación así como de mecanismos de captura de los modelos de conocimiento, de la regulación o de las políticas públicas. En cualquier caso, no hay base empírica para la concepción según la cual el historial de fracasos gubernamentales implica que el gobierno minimalista es la mejor opción para el desarrollo tal y como es entendido por el Consenso de Washington, con el que la agenda de la «buena gobernanza» estuvo estrechamente asociada en su momento.

Estos diversos errores metodológicos y de medida pueden provocar la sobreestimación del impacto de la gobernanza y de las instituciones sobre el crecimiento.[5] Desde el punto de vista metodológico, la mayor parte de los estudios econométricos comparativos de varios países padecen ese sesgo en la selección, toda vez que los países africanos — donde las instituciones por regla general son débiles y los resultados de crecimiento han sido pobres, sobre todo en las décadas de 1980 y 1990— suelen estar sobrerrepresentados.

[5] Véase el abundante trabajo de Mushtaq H. Khan, por ejemplo, Khan (2006; 2009; 2010).

En segundo lugar, la mayor parte de las regresiones estadísticas comparativas entre países utilizan ecuaciones de forma restrictiva en las que algunas magnitudes de calidad institucional o de gobernanza son utilizadas junto a otras variables, como la inversión, que se supone que afectan directamente al crecimiento. Tales regresiones pueden sobreestimar el impacto de las instituciones sobre el crecimiento, si la calidad institucional o de la gobernanza también afecta a la eficacia de la inversión. Resulta difícil desenmarañar los efectos directos sobre el crecimiento de las variables institucionales cualitativas de sus efectos indirectos por mor de su impacto sobre la inversión.

Los problemas de medida surgen de la falta de consenso, en la literatura sobre el crecimiento, en lo que se refiere a la definición de las instituciones económicas, políticas y sociales, a cómo cambian y a los canales probables de su influencia sobre los resultados económicos. De esta suerte, una amplia variedad de indicadores es utilizada en el trabajo empírico, aunque cada uno de ellos pueda tener un canal diferente de impacto sobre el crecimiento —indicadores que incluyen la calidad institucional (respeto de los derechos de propiedad); la inestabilidad política (revueltas, golpes de Estado, guerras civiles); las características del régimen político (elecciones, constituciones, poderes ejecutivos); el «capital social» (actividad cívica, organizaciones) y las características sociales (diferencias de renta, orígenes étnicos, religiosos, culturales e históricos).

También se presentan otros problemas. En primer lugar, las cuantificaciones subjetivas de las instituciones son proporcionadas por agencias de evaluación del riesgo. Esos índices pueden estar sujetos a prejuicios resultantes de un comportamiento de manada, por ejemplo, si los juicios de los «inversores extranjeros» son demasiado optimistas o demasiado pesimistas durante largos periodos. En segundo lugar, los indicadores utilizados para captar la eficiencia económica y política pueden estar influidos por medidas de crecimiento recientes y por acontecimientos políticos. En muchos países en vías de desarrollo, la calidad institucional puede deteriorarse súbitamente cada cierto tiempo, debido a factores exógenos tales como el cambio de los términos de intercambio comercial o las alteraciones climáticas, o incluso como efecto de programas de austeridad presupuestaria impuestos por las instituciones financieras internacionales.

¿Es necesaria la buena gobernanza para el desarrollo?[6]

Hay que reconocer no obstante que el discurso de la buena gobernanza ha definido los objetivos de las políticas de reforma en los países en vías de desarrollo. Estos objetivos han sido adoptados de forma generalizada por muchos de los gobiernos en esos países, en buena medida porque habían sido respaldados por la comunidad de donantes, a pesar de sus dudosas premisas analíticas, históricas y teóricas. Esos objetivos incluyen el fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad, la erradicación de la corrupción, la consecución de gobiernos responsables y democráticos y la imposición del imperio de la ley.

Sin embargo, las pruebas demuestran concluyentemente que los países solo han mejorado su gobernanza con el desarrollo, y que la buena gobernanza no es una precondición necesaria para este. Todos los países en vías de desarrollo obtienen malos resultados en los indicadores de buena gobernanza, aunque algunos funcionan mejor que otros en lo que atañe al desarrollo económico. Esto implica la necesidad urgente de identificar los recursos de gobernanza claves que les ayudarán a acelerar el desarrollo económico, y de esta suerte a mejorar finalmente esta de modo sostenible.

Muchos defensores de la «buena gobernanza» presuponen implícitamente, por comodidad, un mundo binario en el que todos los países tienen el mismo conjunto de características institucionales. Los países pobres presentan malos resultados debido a patologías —tales como la corrupción, la falta de democracia, fallos del Estado y del mercado, etc.— que se supone que les impiden «ponerse a la altura» de los países ricos. Se supone que la mejora de la gobernanza para superar esas patologías —que, una vez más, se piensa que ha de reflejarse en la mejora de los resultados de los indicadores de «buena gobernanza»— habrá de capacitarles para ponerse a la altura de los actores mejor situados en lo que al desarrollo se refiere.

Pero los países en vías de desarrollo no son sencillamente países que serían «ricos si no estuvieran enfermos». Antes bien, son diferentes en muchos sentidos y, por lo tanto, no resulta analítica o prácticamente útil caracterizar los problemas del desarrollo como «patologías». En realidad,

6 Véase Fukuyama (2008), Goldsmith (2005), Kim y Jacho-Chávez (2009) y Rodrik (2008).

las prescripciones universales de «buena gobernanza» han tenido impactos modestos cuando no incluso adversos sobre el crecimiento. Los defensores de la «buena gobernanza» a menudo presuponen también que los mismos incentivos, sobre todo los precios, tendrán efectos similares en todos los lugares, con independencia de la cultura o del nivel de desarrollo, por ejemplo.

La imposición de reglas formales por parte de los países ricos a los países de renta baja tampoco ha funcionado. Toda vez que las reformas de gobernanza pueden desestabilizar los órdenes sociales y políticos existentes han engendrado a menudo una resistencia insalvable a corto y medio plazo. De ahí que, aunque la «buena gobernanza» sea inobjetable, si no deseable, las reformas inspiradas por ese enfoque no han tenido y no pueden tener éxito en la aceleración del desarrollo económico.

En realidad, abundantes muestras estadísticas, que utilizan medidas problemáticas, indican que el crecimiento y el desarrollo mejoran la gobernanza, y no al revés. Las correlaciones entre variables institucionales y crecimiento no son sólidas, y la causalidad puede circular en ambos sentidos: de las buenas instituciones al crecimiento y del crecimiento a mejores instituciones. La heterogeneidad en función de los indicadores, las regiones y el tiempo refleja también que las reformas designadas para mejorar aspectos decisivos de la gobernanza —en vez de la reforma sistémica— pueden ser más eficaces en la aceleración del crecimiento económico.

Dado que la gobernanza se mide en un espectro que va de lo malo a lo bueno, y que los contextos nacionales varían considerablemente, resulta imposible estar seguro *a priori* de que una determinada reforma institucional acelerará el desarrollo económico. Hay muchas razones para acoger con agrado una administración pública meritocrática, una judicatura independiente y otros rasgos distintivos de buena gobernanza, pero esperar que tales instituciones produzcan «grandes dividendos» de desarrollo no va mucho más allá de un pío deseo.

A diferencia de las habituales exageraciones acerca de lo mucho que «importan las instituciones», los estudios de caso dan a entender que una mayor transparencia, responsabilidad y participación son a menudo consecuencias, en vez de causas directas, de un desarrollo más rápido. Muestran también que las instituciones que cambian adecuadamente con el tiempo en respuesta a nuevas condiciones pueden proporcionar

una base más satisfactoria para el crecimiento rápido. Los diseñadores de políticas tienen que comprender mejor tales procesos antes de esperar que las reformas de la gobernanza aceleren el desarrollo económico en la mayor parte de los países en vías de desarrollo.

La inequívoca asociación a largo plazo entre buena gobernanza y rentas altas proporciona una escasa orientación para encontrar estrategias adecuadas para inducir un crecimiento elevado. Tanto China como Vietnam están creciendo rápidamente a pesar de sus malos indicadores de gobernanza. Muchos otros casos muestran que la transformación institucional a gran escala implicada por la agenda de la buena gobernanza casi nunca es un prerrequisito para la continuación del crecimiento.

Los países pobres sufren de una enorme cantidad de limitaciones, mientras que las intervenciones eficaces de aceleración del crecimiento suelen dirigirse a las más constrictivas. La mala gobernanza bien puede ser la limitación constrictiva en algunos países, pero desde luego no en países que crecen rápidamente a pesar de su mala gobernanza. De esta suerte, por lo general, una amplia reforma de buena gobernanza no es ni necesaria ni suficiente para el crecimiento. No es necesaria, como muestran los ejemplos de China, Vietnam y Etiopía, pero tampoco suficiente, toda vez que resulta difícil sostener las mejoras de la gobernanza sin que se vean acompañadas de crecimiento.

Claramente, hay casos en los que el crecimiento económico no está dirigido por un Estado desarrollista fuerte, sino, por el contrario, por un Estado con la gobernanza «mínima» a fin de acelerar el desarrollo; a su vez, un crecimiento más rápido se convierte en la base para reformas políticas y sociales adicionales que contribuyen a las mejoras de la gobernanza. Por ejemplo, aunque resolver los problemas de corrupción y de responsabilidad democrática limitada sigue resultando desalentador en Bangladesh, el país comenzó a crecer de modo impresionante. En la medida en que la gobernanza mejora con el crecimiento, un país como Bangladesh podría ser ahora más capaz de seguir mejorando sus instituciones a medida que sigue creciendo.

Después de examinar algunas cuestiones conceptuales clave involucradas en las complejas relaciones dinámicas entre instituciones y desarrollo económico, Chang llega a la conclusión de que las cuestiones de definición, la incapacidad de distinguir entre formas y funciones institucionales, la excesiva insistencia en los derechos de propiedad

y la carencia de una teoría plausible y mucho menos sofisticada del cambio institucional, son algunos de los principales problemas de la literatura actualmente influyente.[7] Aunque es poco probable que tengamos pronto una teoría exhaustiva de las instituciones y del desarrollo económico que aborde adecuadamente tales cuestiones teoréticas y metodológicas, reconocer y abordar esos problemas resulta imperativo. Para conseguir tales avances también son necesarios un desarrollo más meticuloso y no ideológico de conceptos clave y un mejor conocimiento de la experiencia histórica y contemporánea.

Implicaciones y prioridades de la reforma

Entre la gran cantidad de reformas de la gobernanza que se consideran necesarias para el crecimiento económico, el desarrollo o la reducción de la pobreza, suele haber poca orientación acerca de qué se considera esencial y qué no; qué debe venir primero y qué después; qué puede conseguirse a corto plazo y qué puede conseguirse solo a largo plazo; qué es factible y qué no lo es.

La agenda de la buena gobernanza es particularmente exigente en los países menos desarrollados, habida cuenta de sus circunstancias particulares y de la limitación de sus recursos.[8] El Policy Brief núm. 20F de la UNCTAD (mayo de 2011), sirviéndose de estadísticas de la contabilidad nacional, muestra hasta qué punto esa agenda resulta desalentadora. En 2009, el PIB medio per cápita diario en los países menos desarrollados era de 1,59 dólares, mientras que el consumo de los hogares era de 1,14 dólares, dejando 45 céntimos para financiar las ganancias de los inversores extranjeros, el consumo público así como la inversión pública y privada. Esto incluiría el ejercicio de gestión del gobierno, esto es, pagar los salarios y sueldos de los empleados públicos; comprar bienes y servicios; dirigir la policía; el sistema judicial y la administración en los planos local y nacional, etc. El gasto final de

---

7 Ha-Joon Chang, «Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues», comunicación presentada en el WIDER Jubilee Conference, Helsinki, 18-19 de abril de 2005.

8 Merilee Grindle, «Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 17 (4), 2004, pp. 525-548.

consumo del gobierno se situó en una media de 20 céntimos por persona y día en los países menos desarrollados, en comparación con los 20 dólares por persona y día en los países desarrollados. Estos, que por regla general recaudan porcentajes mucho mayores de la renta nacional en forma de ingresos fiscales, gastaron porcentajes mucho mayores de sus mucho mayores rentas nacionales per cápita (19 por 100) en la gestión de sus gobiernos que los países menos desarrollados (12 por 100). Aunque estos y otros países en vías de desarrollo aumentaran sus porcentajes de la renta nacional gastados en gobernanza hasta alcanzar los niveles de los países desarrollados, esto solo equivaldría a unos 30 céntimos por día, es decir, a un aumento de la mitad. Ni que decir tiene que esto resulta muy exiguo, y que no permite hacer gran cosa cuando se trata de mejorar *todos* los aspectos de su gobernanza para equipararlos a los altos niveles «ideales» exigidos por la comunidad de donantes.

Pero el problema se agrava cuando los programadores políticos de los países en vías de desarrollo reciben señales muy confusas, cuando no erróneas, toda vez que los responsables de las políticas públicas de los gobiernos donantes condicionan las asignaciones de ayuda y los desembolsos a tales comportamientos. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo que se muestran sumisos son recompensados por su buen comportamiento —es decir, conformista u obediente— (por sus esfuerzos, ya que no por sus resultados) con una ayuda más generosa, mientras que los gobiernos que no se muestran sumisos son castigados. De esta suerte, en lugar de desarrollar instituciones y políticas para fomentar el crecimiento y el desarrollo, los gobiernos de los países en vías de desarrollo pasan a preocuparse por idear y acordar con los gobiernos donantes normas de buen comportamiento, capaces de mejorar los resultados en eficiencia de la gobernanza.[9]

[9] Después de examinar buena parte de la literatura relevante, Kim (2009) cuestiona la sabiduría de la presión que los donantes ejercen sobre los países en vías de desarrollo para que adopten políticas e instituciones acordes con los «estándares globales (o internacionales)», toda vez que no existen políticas de «buenas prácticas» e instituciones que todos deberían adoptar. Por el contrario, a su juicio deben alentarse las mejoras en las instituciones, pero esto no ha de entenderse como una forma de imponer un conjunto fijo de normas e instituciones aparentemente superiores (típicamente occidentales) a todos los países. Sugiere también que las prioridades de la reforma deben ser determinadas por los países receptores, en lugar de por las iniciativas impulsadas principalmente por los donantes, dominadas por el lado de la oferta, e insiste en que los esfuerzos encaminados a la «buena gobernanza» tienen que tener en cuenta los contextos y realidades locales.

Sin embargo, las respuestas no son claras, toda vez que los países receptores de ayuda son recompensados por políticas que no son coherentes, cuando no resultan lisa y llanamente contradictorias, tales como las políticas de estabilización; la desregulación de los mercados; el descenso de los tipos impositivos, sobre todo para los inversores extranjeros; la garantía de la sanidad y el bienestar públicos; el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, que suele ser entendida principalmente como garantía de una baja inflación; el abastecimiento de servicios fiables e infraestructuras adecuadas; y el aval de las aptitudes y la integridad de los funcionarios públicos.

De esta suerte, los gobiernos receptores de ayuda tienen grandes dificultades para subir los impuestos al objeto de aumentar su capacidad de maniobra presupuestaria y proporcionar mejores infraestructuras, servicios sanitarios y educación. En sus esfuerzos para impresionar a los donantes, los mercados financieros y los medios de comunicación internacionales, influidos por los criterios de referencia sobre qué es buena gobernanza, los gobiernos ponen en riesgo la estabilidad social y política recortando el gasto público y aumentando el coste de la vida, liberalizando los precios y eliminando las subvenciones públicas a la alimentación y el transporte público.

Casi todas las soluciones propuestas en el ámbito de las políticas públicas recomendadas agravan otros problemas, del mismo modo que muchas medidas supuestamente encaminadas a la buena gobernanza afectan desfavorablemente al desarrollo económico. De esta suerte, el uso de tales criterios de referencia por parte de los donantes castiga con frecuencia a los países pobres por las consecuencias para la gobernanza de su propia pobreza. Después de todo, si hubieran conseguido el desarrollo económico, y por ende hubieran mejorado su gobernanza, no necesitarían, para empezar, ayuda extranjera.

En algunos casos, puede que no sea posible progresar mucho en una dimensión sin progresar antes o al mismo tiempo en otras. Y si determinadas reformas institucionales y de programación política cuentan más para el desarrollo, probablemente estas deberían recibir el máximo apoyo. Concentrar selectivamente los recursos sería mejor que diseminarlos en todo un abanico de reformas de buena gobernanza aparentemente buenas, tal y como tienden a recomendar las agencias de desarrollo extranjeras y sus consultores favoritos sobre buena gobernanza.

Así, pues, la agenda de reforma de la gobernanza debería ser más realista, pragmática, matizada y estar mejor organizada por prioridades, con una comprensión más sutil y secuenciada de la evolución de las instituciones y de las aptitudes para conseguir aquella. Un planteamiento de este tipo no puede dejar de reconocer prioridades, precondiciones y compensaciones en un contexto en el que todas las cosas deseables no pueden ser abordadas simultáneamente. Esto implica actuar sabiendo qué es lo más importante y alcanzable, en vez de intentar colmar todos los supuestos déficits o remediar todas las lagunas de la gobernanza simultáneamente, mientras se diseñan y se ponen en práctica reformas de las políticas públicas, conscientes de las condiciones y del contexto.[10]

> La comprensión actual de las instituciones y de la gobernanza, incluidos los costes y los beneficios de las reformas, no proporciona más que una orientación imprecisa. Por ejemplo, no hay consenso acerca de las normas, estándares o criterios que permitirían identificar el «punto de inflexión de la gobernanza» a partir del cual las ganancias derivadas de su evidente mejora superan los costes del despilfarro asociados a una mala. De esta suerte, la imposición poco realista de estándares altos de gobernanza y de las consiguientes exigencias de reformas de la misma a los países con pocos ingresos puede tener consecuencias adversas. Los beneficios del desarrollo podrían no ser tan importantes o tan rápidos como se esperaba. (Goldsmith, 2005)[11]

---

10 Resulta interesante que la agencia británica de desarrollo, la DFID (2003: 12) parece haberse dado cuenta de que «si conseguir un buen gobierno es un cometido a largo plazo basado en el desarrollo económico y social, una cuestión más útil sería cómo conseguir el crecimiento y el desarrollo económico a pesar de la débil gobernanza». En vez de esforzarse por una reforma sistémica exhaustiva para respaldar una agenda política global integral, podría ser más pragmático y más susceptible de tener éxito un enfoque gradual más modesto que se remitiera a unas pocas reformas, importantes pero factibles, poniendo en el punto de mira diferentes limitaciones o cuellos de botella claves (DFID, 2003).

11 Andrews (2010) sostiene que la agenda de la buena gobernanza impone sin darse cuenta un modelo de gobierno inadecuado que los gobiernos eficientes de hoy aparentemente emulaban para desarrollarse. En efecto, esa agenda errónea «da una patada a la escalera» que quieren utilizar otros gobiernos que aspiran a acelerar el desarrollo. Según Andrews, el principal problema del modelo es la falta de un marco teórico convincente para comprender mejor los papeles y las estructuras del gobierno en el desarrollo; ese marco es necesario antes de poder estimar la eficacia del gobierno o de proponer modelos concretos de cómo debería ser el gobierno. Toda vez que no faltan pruebas de la existencia de múltiples caminos hacia el desarrollo, la idea de un modelo único y exclusivo es, en efecto, muy problemática.

Pragmatismo no quiere decir limitarse a mirar los problemas rutinarios y sus causas inmediatas. Un análisis más profundo exige tener mucho más en cuenta las relaciones Estado-sociedad que subyacen a las instituciones clave que configuran la capacidad, las aptitudes y los incentivos para acelerar el desarrollo económico. Esto implica tener una visión del cambio a largo plazo que haría que los pobres pasaran de clientes dependientes de las redes clientelares a ciudadanos con derechos políticos y sociales, así como con responsabilidades, al mismo tiempo que se identifican medidas encaminadas a respaldar ese proceso. Así, pues, quienes tengan un interés serio en apoyar el desarrollo en los países en vías de desarrollo deberían trabajar para fortalecer los recursos susceptibles de mejorar la gobernanza idónea para el desarrollo, en lugar de imponer a los gobiernos de estos países agendas de reforma para la buena gobernanza que resultan innecesarias, onerosas y, por lo tanto, contrarias al desarrollo.

Referencias bibliográficas

Andrews, Matthew, «The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory», *Oxford Development Studies*, núm. 36 (4), 2008, pp. 379-407.

Andrews, Matthew, «Good Government Means Different Things in Different Countries», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 23 (1), 2010, pp. 7-35.

Aron, Janine, «Growth and Institutions: A Review of the Evidence», *The World Bank Research Observer*, núm. 15 (1), 2000, pp. 99-135.

Chang, Ha-Joon, «Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development - Some Key Theoretical Issues», comunicación presentada en el WIDER Jubilee Conference, Helsinki, 18-19 de abril de 2005.

DFID, «Better government for poverty reduction: More effective partnerships for change», documento de consultoría, Departamento para el desarrollo internacional, Londres, 2003.

Fukuyama, Francis, «What Do We Know about the Relationship between the Political and Economic Dimensions of Development?», *Governance, Growth, and Development Decision-making: Reflections by Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, Dani Rodrik*, Washington DC, Banco Mundial, 2008.

Goldsmith, Arthur, «How Good Must Governance Be?», comunicación presentada en la conferencia «The Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters», Quality of Government Institute, Göteborg University, Suecia, 17-19 de noviembre de 2005.

Grindle, Merilee, «Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 17 (4), 2004, pp. 525-548.

Hout, Wil, and Richard Robison (eds.), *Governance and the Depoliticisation of Development*, Londres, Routledge, 2009.

Jomo, K. S., y Anis Chowdhury (eds.), *Is good governance good for development?*, Londres, Bloomsbury Academic y Nueva York, Publicaciones de Naciones Unidas, 2012.

Khan, Mushtaq, «Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence, and the Way Forward», G-24 Discussion Paper Series, núm. 42, 2006, UNCTAD, Ginebra. Disponible en www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420064_en.pdf.

____ «Governance, Growth and Poverty Reduction», DESA Working Paper, núm. 75, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

____ «The Illusory Lure of Good Governance and the Hard Realities of Growth in Poor Countries», comunicación seminarial, 24 de junio, Danish Institute for International Studies, Copenhague, 2010.

Kim, P. Huynh y David T. Jacho-Chávez, «Growth and governance: A nonparametric analysis», *Journal of Comparative Economics*, núm. 37, 2009, pp. 121-143.

Kim, Pan Suk, «The aid-good governance conundrum: searching for more realistic discourse», *International Review of Administrative Sciences*, núm. 75 (4), 2009, pp. 555-563.

Kurtz, Marcus J., y Andrew Schrank, «Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms», *The Journal of Politics*, núm. 69 (2), 2007, pp. 538-554.

Langbein, Laura, and Stephen Knack, «The Worldwide Governance Indicators and Tautology: Causally Related Separable Concepts, Indicators of a Common Cause, or Both?», Policy Research Working Paper, núm. 4669, Banco Mundial, Washington DC, 2008.

Meisel, Nicolas, y Jacques Ould-Aoudia, «Is 'Good Governance' a Good Development Strategy?» Working Paper, núm. 2007/11, noviembre, Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), París, 2007.

Mungiu-Pippidi, Alina, «Corruption: Diagnosis and Treatment», *Journal of Democracy,* núm. 17 (3), 2006, pp. 86-99.

North, Douglass, *Structure and Change in Economic History,* Nueva York, W.W. Norton, 1981 [ed. cast.: *Estructura y cambio en la historia económica*, trad. de María Dolores Dionis Trenor, Madrid, Alianza editorial, 1994].

Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations,* New Haven, Yale University Press, 1982 [ed. cast.: *Auge y decadencia de las naciones: crecimiento económico, estagflación y rigidez social*, Barcelona, Ariel, 1986].

Rodrik, Dani, «Thinking about Governance», *Governance, Growth, and Development Decision-making: Reflections by Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, Dani Rodrik,* Washington DC, Banco Mundial, 2008.

Rothstein, Bo, y Jan Teorell, «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, núm. 21 (2), 2008, pp. 165-190.

Thomas, Melissa A., «What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?», *European Journal of Development Research,* núm. 22 (1), 2010, pp. 31-54.