

**LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES DE LA POBREZA  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y el Caribe / Ana Gabriela Contreras García ... [et.al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2012.  
400 p. ; 16x23 cm. - (CLACSO-CROP / Alberto Cimadamore)

ISBN 978-987-1543-87-8

1. Relaciones Internacionales. 2. Pobreza. I. Contreras García, Ana Gabriela  
CDD 327.1

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Relaciones internacionales / Pobreza / Estado / Organismos internacionales / Sociedad civil / Migración / Producción nacional / Mercado internacional / América Latina / Caribe

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



## **Secretario Ejecutivo**

Emir Sader

## **Comité Directivo [Miembros Titulares]**

### **Julio César Gambina**

Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP), Argentina

### **Luis Tapia**

Posgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES),  
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia

### **José Vicente Tavares**

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

### **Carmen Caamaño Morúa**

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), Universidad de Costa Rica (UCR), Costa Rica

### **Jesús Redondo Rojo**

Departamento de Psicología (DP), Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), Universidad de Chile (UC), Chile

### **Gabriel Misas Arango**

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Colombia

### **Suzy Castor Pierre-Charles**

Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Développement (CRESFED), Haïti

### **Francisco Luciano Concheiro Bórquez**

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH), Universidad de Guadalajara (UDG), México

## **CLACSO**

### **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 4° G  
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina  
Tel. (54 11) 4811 6588 / 4814 2301 - Fax (54 11) 4812 8459  
<www.clacso.org>  
<clacso-crop@clacso.edu.ar>



## **Director Científico**

Alberto D. Cimadamore

## **Comité Científico**

### **Thomas Pogge**

Chair of CROP Scientific Committee  
Leitner Professor / Philosophy and International Affairs  
Yale University, USA

### **Julio Boltvinik**

Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México

### **Atilio Boron**

Professor / Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

### **Jean Comaroff**

Professor / Department of Anthropology, University of Chicago, USA

### **Bob Deacon**

Professor / Department of Sociological Studies  
University of Sheffield, UK

### **Shahida El Baz**

Dr. / The National Center for Social and Criminological Research (NCSCR), Egypt

### **Sara Hossain**

Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

### **Asunción Lera St. Clair**

Professor / Department of Sociology, University of Bergen, Norway

### **Karen O'brien**

Professor / Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo, Norway

### **Adebayo Olukoshi**

Director / United Nations African Institute for Economic Development and Planning (IAEP), Senegal

### **Isabel Ortiz**

Associate Director / UNICEF

### **Shahra Razavi**

Research Co-ordinator / United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

## **CROP**

### **Comparative Research Programme on Poverty**

P.O. Box 7800  
N-5020 Bergen, Noruega  
Tel. 47 5558 9744  
<www.crop.org>  
<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

**LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES DE LA POBREZA  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

ANA GABRIELA CONTRERAS GARCÍA  
LÁZARO I. RODRÍGUEZ OLIVA  
HERNÁN MOREANO URIGÜEN  
LIZ ILEANA RODRÍGUEZ GÁMEZ  
LENIN MONDOL-LÓPEZ  
DIEGO HERNÁNDEZ  
LEONARDO DE LA TORRE ÁVILA  
JAIRZINHO FRANCISCO PANQUEBA CIFUENTES  
MAYARÍ CASTILLO GALLARDO  
DIANA MARCELA CÓRDOBA

Presentación

ALBERTO D. CIMADAMORE



CLACSO

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



**Programa CLACSO-CROP**

**Área de relaciones internacionales**

**Coordinadora** Carolina Mera

**Asistentes** Victoria Mutti, Dolores Acuña, Eliana Debía y Juan Acerbi

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Producción** Estudio EDR

**Impresión** Gráfica Laf SRL

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacsoinst@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

**Primera edición en español**

*Las Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2012)

ISBN 978-987-1543-87-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<[www.biblioteca.clacso.edu.ar](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar)>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

<b>LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA POBREZA</b> ALBERTO D. CIMADAMORE	11
--	----

## PARTE 1

<b>LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS Y LA POBREZA</b> ANA GABRIELA CONTRERAS GARCÍA	31
---	----

<b>¿LA GESTIÓN COLATERAL? POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA Y POBREZA COMO CONDICIÓN CULTURAL EN CUBA</b> LÁZARO I. RODRÍGUEZ OLIVA	63
--	----

<b>FRONTERA, POBREZA Y VULNERABILIDADES</b> HERNÁN MOREANO URIGÜEN	101
---	-----

## PARTE 2

<b>LA ESTRATEGIA DEL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE (BDAN) EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE IMPACTO SOCIAL EN LA REGIÓN SONORA – ARIZONA</b> LIZ ILEANA RODRÍGUEZ GÁMEZ	153
--	-----

<b>AGENDAS Y ACTORES INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL. LA PRESENCIA DEL BID Y LA CEPAL EN LA POLÍTICA SOCIAL COSTARRICENSE (1998- 2004)</b> LENIN MONDOL-LÓPEZ	191
--	-----

### **PARTE 3**

<b>EMIGRACIÓN INTERNACIONAL, BIENESTAR Y CIUDADANÍA EN EL ENTORNO DEL MIGRANTE POBRE EN URUGUAY</b> DIEGO HERNÁNDEZ	225
--	-----

<b>VOLVERÉ PARA REGAR EL CAMPO. FAMILIAS TRANSNACIONALES Y PRODUCTORAS DEL VALLE ALTO COCHABAMBINO</b> LEONARDO DE LA TORRE ÁVILA	257
--	-----

<b>ELABORACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LA POBREZA INDÍGENA. JUGOSAS GANANCIAS PARA EL DESARROLLO CAPITALISTA EN ECUADOR Y COLOMBIA</b> JAIRZINHO FRANCISCO PANQUEBA CIFUENTES	291
---	-----

### **PARTE 4**

<b>LA ECONOMÍA DE LA COCA: LA DIMENSIÓN SILENCIADA DE LA DEPENDENCIA</b> MAYARÍ CASTILLO GALLARDO	329
--	-----

<b>PROCESOS DE INTERVENCIÓN CON ENFOQUE DE CADENA PRODUCTIVA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA ARTICULACIÓN A MERCADOS DE PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA</b> DIANA MARCELA CÓRDOBA	369
---	-----



# **PRESENTACIÓN**

## **LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LA POBREZA**

**ALBERTO D. CIMADAMORE\***

LA POBREZA ES UNO DE LOS GRANDES DESAFÍOS del Siglo XXI. Este flagelo ha sido reconocido internacionalmente por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y expuesto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde figura como primera meta, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas viviendo en pobreza extrema.

Dejando de lado la modestia de este objetivo y los severos cuestionamientos a su medición (Pogge, 2010), el conjunto del sistema internacional se ha pronunciado sobre la inaceptabilidad de la pobreza y el hambre. Los principales actores formales del sistema internacional, los estados y las organizaciones internacionales, establecieron metas e indicadores de cumplimiento para alcanzar los objetivos fijados. Pocas dudas se alzan sobre la relevancia del tema en la presente agenda de las relaciones internacionales. Sin embargo, resulta significativo que la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI) no haya reflejado todavía la importancia del problema de la pobreza (y sus eventuales soluciones) en las corrientes predominantes del pensamiento teórico.

\* Doctor en Relaciones Internacionales, University of Southern California (USC), Estados Unidos. Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) e Investigador de Carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

La teoría de las Relaciones Internacionales, un instrumento científico fundamental para describir, entender y explicar fenómenos complejos, no incorporó en sus desarrollos la relevancia de la pobreza y sus múltiples consecuencias, relegando este fenómeno a un lugar poco visible, a no ser por contadas excepciones. Esta ausencia está en gran parte vinculada al enorme peso relativo del Realismo, Neorealismo y Liberalismo en sus múltiples variantes, así como a los intentos de búsqueda de síntesis entre estas corrientes que concentra la investigación y margina otras perspectivas (críticas y alternativas) que resultan aptas para lidiar con las cuestiones centrales de las relaciones internacionales contemporáneas. Las mencionadas corrientes principales de la teoría no enfatizan la problemática de la distribución de la riqueza (aunque sí del poder y de la maximización de beneficios) como si lo hacen las distintas vertientes del Marxismo, por lo que la cuestión de la pobreza (a nivel internacional) es naturalmente relegada a un segundo plano (Gilpin, 1987). Consecuentemente, la cuestión de la pobreza se desplaza desde la disciplina de las Relaciones Internacionales a los estudios del desarrollo u otras disciplinas de las ciencias sociales que contemplan, en el mejor de los casos, la dimensión internacional en un segundo plano (como la sociología, la ciencia política, la antropología, la economía, etc.).

La persistencia de la pobreza en un período de la historia de la humanidad en el que existen los recursos para superarla resulta un hecho significativo que requiere una cabal comprensión como paso previo a la acción. La teoría y la investigación son entonces cruciales, tanto para producir una explicación razonable, como para generar las condiciones materiales e intelectuales que guíen la acción.

Este libro y el conjunto de investigaciones que se realizaron en el marco de un proyecto internacional de investigación, reflejan tanto la importancia del tema como las limitaciones de las ciencias sociales para dar cuenta de la dimensión global e internacional del mismo.

### **EL PROBLEMA**

La magnitud de la pobreza a nivel global y los problemas sociales, políticos y éticos que conlleva la han ubicado en una primera línea de la agenda de desarrollo internacional. La mayoría de los estudios de las agencias internacionales dan cuenta de la dimensión del fenómeno, a la vez que esbozan propuestas que apuntan a limitar sus efectos pero sin plantear soluciones estructurales que lo erradiquen. En muchos casos, estas mismas agencias han contribuido directa o indirectamente a agudizar el problema con recetas económicas que han producido efectos tangibles en el incremento de la pobreza a través de las políticas ortodoxas y de ajuste que fueron ampliamente promovidas en

las últimas décadas por las instituciones financieras internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM). De esta manera, la promoción de políticas productoras de pobreza a escala mundial, así como su definición y medición han estado lideradas por las principales instituciones financieras del orden internacional de posguerra (Alvarez Leguizamón, 2005; Cimadamore y Cattani, 2007).

El Banco Mundial (BM) ha sido la principal fuente de investigación que ha configurado la noción de lo que es pobreza y cómo se mide a escala internacional. Sus estudios han permitido directa o indirectamente, estimar la extensión, distribución y tendencias de la pobreza de ingresos a nivel internacional, contribuyendo así a evaluar la marcha de las acciones tendientes a reducirla.

Sin embargo, hay suficiente evidencia de que tal enfoque no es significativo ni confiable. Reddy y Pogge, en un notable trabajo crítico que revisa las estadísticas y los enfoques del BM, llegan a esa conclusión, sosteniendo que la línea de la pobreza que se usa internacionalmente no está basada en ninguna especificación de requerimientos reales que tienen los seres humanos. Estos autores argumentan que emplea un concepto de equivalencia de poder de compra que no está bien definido, ni es apto para evaluar las condiciones de pobreza y existen argumentos para sostener que la perspectiva de este organismo internacional puede conducir a la subestimación del número de pobres (Reddy y Pogge, 2005).

Aún considerando la magnitud de este tema y sus implicancias desde el punto de vista científico, la pobreza es un problema social en sí mismo, que se agudiza en la medida que aumenta la desigualdad entre los que la padecen y los que no. En nuestro tiempo, los efectos de la pobreza se acentúan por el nivel inaudito que ha alcanzado la desigualdad, tanto en el plano internacional como en significativos casos nacionales. La brecha entre ricos y pobres es la mayor que ha presenciado la humanidad. Lo que es aún peor, esta distancia muestra una tendencia creciente en las últimas décadas de acuerdo a la mayoría de métodos utilizados para medirla (Reinert, 2007: p. xvii).

Desde el punto de vista ético y político, es difícil explicar no sólo el aumento tolerado y/o favorecido de la desigualdad, sino la existencia misma de la pobreza cuando existen recursos para eliminarla. Vivimos en un mundo donde existen las capacidades y los recursos para eliminar la pobreza o reducirla y esto ha sido ampliamente reconocido. Para dar solamente un ejemplo de posibilidades concretas, con sólo el presupuesto militar mundial actual de 5 días, el déficit de agua y saneamiento podría reducirse a la mitad (Sen y Kliksberg, 2009: 7). No obstante, pareciera que los líderes de las naciones decidieron

convivir con la pobreza, quizás en una forma más moderada (Sen y Kliksberg, 2009: 8).

La realidad observada en los datos de organismos internacionales muestra que en el Siglo XXI, 1.200 millones de personas de todo el mundo viven con menos de un dólar por día, mientras que casi 850 millones pasan hambre (PNUD, 2008). El panorama es aún más desalentador si se considera que además de los millones de personas que se empobrecieron por la crisis de los alimentos y por la disminución en el ritmo de reducción de la pobreza (fruto de la desaceleración económica), un mayor número quedó en situación de pobreza en 2009, como consecuencia de la crisis financiera. Este número adicional oscila entre los 50 y los 90 millones de personas (BM y FMI, 2009).

Esta realidad global tiene, naturalmente, una correspondencia con la situación regional agravada por la extrema desigualdad y amplifica el impacto de la pobreza en las sociedades latinoamericanas. El Panorama Social de América Latina de la CEPAL constata que en el año 2006, un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia alcanzaba un 13,4% de la población. De esta forma, el total de pobres en América Latina eran 194 millones de personas, mientras que la indigencia afectaba a 71 millones de sus habitantes. Y, si bien la comparación de las cifras de 2006 con las de 1990 revela que la tasa de pobreza en América Latina había disminuido 11,8% y la tasa de indigencia 9,1%, el contexto internacional mostraba un panorama desalentador para imaginar una sensible disminución en el corto plazo (CEPAL, 2007).

De esta manera, se observa cómo la pobreza ha persistido luego de décadas de reinado del paradigma neoliberal, tornando desesperante el ya complejo escenario social para varias generaciones de latinoamericanos. Los serios problemas sociales que existían a principios de la década denominada perdida (los años ochenta) se agravaron en la era neoliberal. En 1980, se estimaba que 136 millones de latinoamericanos se hallaban por debajo del umbral de la pobreza, y 62 millones de ellos eran indigentes. Actualmente, a pesar de las buenas cifras macroeconómicas, hay algunas estimaciones que elevan a cerca de 200 millones los pobres en nuestra región (CEPAL, 2010), encontrando que 6 de cada 10 niños son pobres. A comienzos de los la década del ochenta la tasa de desocupación abierta era del 6,8%, mientras que a comienzos del siglo XXI era aproximadamente del 8,5%. A su vez, la población ocupada en la economía informal significaba por entonces el 40% de la mano de obra activa no agrícola y llegó a a ser en 2003 el 60%. Según las estimaciones de la OIT,

el 57% de la población urbana activa de la región presentaba serios problemas ocupacionales a principios de la presente década (OIT, 2003) y en 2006, a pesar de las buenas cifras macroeconómicas, el 67% de los entrevistados por el *Latinobarómetro* estaban preocupados o muy preocupados por quedarse sin empleo. Otros datos sociales relevantes a la hora de analizar la pobreza y la desigualdad indican que la tercera parte de los jóvenes está desocupada. Cerca de una tercera parte de los chicos de menos de dos años está en situación de “alto riesgo alimentario” y 190 mil niños mueren al año por causas imputables a la pobreza, sencillamente prevenibles. Severas discriminaciones y desprotecciones acompañan a amplios sectores sociales. Las tasas de desocupación son mayores en las mujeres, y en el caso de que estén ocupadas, sus salarios son menores respecto de los hombres. Cerca del 80% de los 40 millones de indígenas se ubican en situaciones calificadas de pobreza extrema. Las tasas de escolaridad de los afroamericanos son considerablemente más bajas que los promedios. En Brasil, mientras los blancos tienen 7 años de escolaridad, los afroamericanos apenas 4, y sólo un 2,2% de los negros y mulatos consigue alcanzar la universidad. Los discapacitados, cerca de 30 millones, carecen de protección significativa. Los adultos mayores tienen serios problemas de supervivencia. El 40,6% de las personas mayores de 65 años de las áreas urbanas no tiene ingresos de ninguna índole. Los estratos medios han acusado severamente los impactos. El caso más ilustrativo quizás sea el de Argentina donde en la década de los noventa, 7 millones de personas (el 20% de la población) dejaron de pertenecer a la clase media para pasar a ser pobres. A inicios de los años sesenta la clase media representaba el 53% de la población, y a fines de los noventa, después de la presidencia de Menem, menos del 30%. Al decir de conocidos autores que han recopilado y analizado estos datos, la región generó en las últimas décadas una nueva figura económica: “los nuevos pobres”, esto es, personas que no eran pobres pocos años atrás pero pasaron a integrar esta categoría en la era neoliberal (Sen y Klisberg, 2009: 281).

Algunos países de la región lograron avances en el crecimiento macroeconómico y se presenciaron casos de reducción de la pobreza en tales contextos. Sin embargo, los perceptibles efectos de la crisis financiera internacional de 2008 parecieron colocar límites, en muchos casos, a la posibilidad de continuar reduciendo los índices de pobreza e indigencia, al combinarse con el aumento de los precios de los alimentos y combustibles.

Esta situación trasciende la región y tiene impacto en diversas partes del mundo. Desde el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se afirma que en la actualidad hay más personas con hambre y me-

nos asistencia alimentaria de la que se ha visto en décadas. Por primera vez en la historia, el número de personas que padecen hambre superó los mil millones. Esta situación, grave en sí misma, empeora cuando se observa que el flujo de asistencia alimentaria alcanzó su nivel más bajo de las últimas dos décadas. En el año 2009, el PMA esperaba alimentar a algo más del 10% de las personas que padecen hambre, alcanzando así a 108 millones, con un presupuesto de US\$ 6.700 millones. No obstante, los fondos confirmados con los que contaba el programa hacia septiembre de 2009 (US\$ 2.600 millones) no alcanzaba la mitad de lo presupuestado para todo el año. Esta realidad implica la previsión de un recorte en la asistencia alimentaria en aquella pequeña proporción de personas que reciben “salvavidas” (Sheeran, 2009).

Sin lugar a dudas, estos datos plantean interrogantes inevitables para los científicos sociales, los gobiernos y las organizaciones internacionales, que aún no los han tratado con la atención que merecen. Recientemente, una serie de contribuciones han intentado abordar el problema de la pobreza y su solución de manera innovadora. Desde la perspectiva de la ética del desarrollo (Sen y Kliksberg, 2009; McNeill y St. Clair, 2009) se critica la ortodoxia económica neoliberal como el único camino de desarrollo y a partir de relativizar el supuesto de *homo economicus*, se propone un modelo de desarrollo centrado en la sustentabilidad económica, ambiental y social. Al abordar la pobreza no sólo desde la perspectiva del ingreso y el gasto parece factible comenzar un debate mucho más rico y complejo respecto de esta problemática. No obstante, una vez más se observa que el aporte disciplinario de las Relaciones Internacionales permanece relativamente al margen en estos nuevos debates.

### **LAS RESPUESTAS DISCIPLINARIAS AL PROBLEMA**

Si bien una definición más amplia de pobreza en la presente coyuntura económica permite comprender algunos conceptos claves como la vulnerabilidad, la sustentabilidad de la reducción global de la pobreza y la reformulación de un paradigma de desarrollo (ONU, 2009), las propuestas contemporáneas tan sólo marginalmente –en el mejor de los casos– proponen un abordaje y una estrategia global de erradicación de algunas formas de pobreza. Pese a reconocerse que la reducción de la pobreza es una tarea de dimensiones globales, no se conocen, en las corrientes principales del pensamiento en relaciones internacionales, formulaciones teóricas ni investigaciones empíricas que guarden relación con la importancia (real y potencial) que tiene la pobreza para las relaciones internacionales. Así, por ejemplo, los paradigmas dominantes en la disciplina de las

Relaciones Internacionales no han tenido virtualmente nada que ofrecer en el tema de la pobreza. Y, al carecer de marcos teóricos, los libros de textos y las revistas especializadas están condenadas a presentar principalmente descripciones empíricas de estadísticas deprimentes que son poco capaces de aportar mayor entendimiento y comprensión de las dimensiones internacionales de un fenómeno tan complejo como es la pobreza (Durfee y Rosenau, 1996; Wilson, 1996; Cimadamore, 2003).

Esta situación ha provocado que algunos autores se cuestionen si esta exclusión e invisibilidad es una mera omisión o responde a causas más profundas (Saurin, 1996). Ciertos teóricos consideran que esta “invisibilidad” de la pobreza en la ortodoxia de las Relaciones Internacionales (RI) y la Economía Política Internacional (EPI) está vinculada con la forma en la que se construye el conocimiento de esos temas. En otras palabras, la invisibilidad es un producto epistemológico relacionado con el hecho de que la pobreza no es una preocupación central de las RI o de la EPI aunque sea tratada en los márgenes de la disciplina por aquellos que se concentran en estudios del desarrollo. Este hecho estaría vinculado con la forma en que se construye, difunde y profesionaliza un área del conocimiento, aunque también con los valores y prioridades de las distintas sociedades y sus dirigencias (Tooze y Murphy, 1996).

Una de las principales razones de la ausencia de un tratamiento sistemático de la pobreza en las RI reside, seguramente, en que tanto la disciplina como la práctica de las mismas se articulan en torno a una noción de poder que ha sido construida a partir de las lentes teóricas e ideológicas del Realismo y sus diversas variantes (principalmente, el Realismo Estructural y el Neorrealismo). En este sentido, la principal variable que explica la acción y los resultados en el sistema internacional es el poder (en su acepción política y militar) que detentan los principales actores (agentes) que operan condicionados solamente por una estructura política generada por ellos mismos. Dado que los pobres carecen normalmente de agencia (definida como la capacidad, condición o estado de actuar y/o ejercer el poder en los términos del paradigma dominante) o, simplemente, no son agentes relevantes (entendidos como las personas a través de las cuales se ejerce el poder o se alcanzan los objetivos fijados) a la hora de explicar resultados internacionales, son generalmente dejados de lado en los análisis o las teorías que los sustentan.

¿Por qué incluir a la pobreza y a los pobres entonces, en un programa de estudios de Relaciones Internacionales? La respuesta estará en alguna medida condicionada por la definición de Relaciones Internacionales que se utilice. La definición y los alcances de este área del

conocimiento<sup>1</sup> social es tema de un largo debate<sup>2</sup> articulado principalmente en la segunda mitad del siglo XX. Sin entrar en el mismo, podría decirse que hay un relativo consenso en que su objeto de estudio está principalmente -aunque no de manera excluyente - constituido por el estudio de las relaciones intergubernamentales, transnacionales y de otro tipo que tengan efectos significativos en el sistema internacional. Si bien esta aproximación deja abiertas las prioridades temáticas, no habría muchas objeciones al afirmarse que en la cima de tal jerarquía se ubican las cuestiones relacionadas con las causas de la guerra y las condiciones de la paz. Estos son los grandes temas que dieron origen a una disciplina que se centró en ellos, para posteriormente abrirse a un universo temático más amplio.

Ante el ejercicio de abordar las causas de las guerras (y los conflictos, en general) y las condiciones de la paz, las cuestiones sociales relacionadas con la pobreza no ocuparon un lugar central en la historia y teoría de las RI, ya sea por las razones epistemológicas anteriormente señaladas o porque históricamente los estudios se concentraban en otras variables. Dejando de lado los términos de este prolífico debate, es pertinente preguntarse a principios del Siglo XXI si aquello que pudo haber sido comprensible en el pasado, lo es en el presente. Aquí la respuesta no es tan clara como aparentemente lo ha sido en casi la totalidad de la historia de las RI.

Sin pretender abordar la complejidad que esconde este inicial esbozo de una respuesta, el presente libro busca otorgar visibilidad a la problemática de la pobreza en las relaciones internacionales contemporáneas. Este es, sin duda, un objetivo ambicioso dado que el universo posible de las relaciones internacionales hoy trasciende las clásicas relaciones inter-estatales o inter-gubernamentales, para abarcar las relaciones transgubernamentales, transnacionales e intersociales. Múltiples y complejos actores, canales y temas que cruzan distintos niveles de análisis (local, subnacional, nacional, subregional, regional, global) tornan todo un desafío la inclusión de la pobreza en un espacio central del estudio de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos y caribeños. Este esfuerzo de vincular las relaciones internacionales y la problemática de la pobreza prácticamente no ha sido realizado de manera sistemática. Al respecto, cabe preguntarse

---

1 Considero conveniente, a los fines del presente trabajo, evitar la discusión acerca de si las RI son una disciplina, una subdisciplina, una multi-disciplina o una trans-disciplina. Si bien esta es una riquísima discusión, excede los objetivos de esta introducción, por lo que prefiero utilizar el concepto de "área de conocimiento" disciplinario.

2 Ver, por ejemplo, Dougherty y Pfaltzgraff (1990). Págs. 23 y ss.



¿cuántas Facultades o Departamentos de Relaciones Internacionales tienen en nuestra región a la pobreza como objeto de estudio curricular?, ¿cuántas Facultades de Ciencias Sociales abordan temas relacionados con las relaciones internacionales de la pobreza?

Si bien responder a estas preguntas con precisión requeriría de un cuidadoso estudio de las currículas de tales instituciones (o una muestra representativa de ellas), una simple búsqueda realizada en Internet en diferentes momentos permitió observar en primera instancia que de 10 programas académicos vinculados al estudio de las relaciones internacionales, sólo 3 trataban la problemática de la pobreza<sup>3</sup>.

Aunque es habitual encontrar en la literatura relacionada con la pobreza referencias generales a los efectos del sistema (o segmentos dentro del mismo) financiero o de comercio internacional, probablemente sea necesario re-contextualizar este debate con un eje en la pobreza, de manera que podamos contar con investigaciones de calidad que ayuden a un mejor entendimiento de la situación, desde una perspectiva transdisciplinaria de las RI. Esta mirada es clave para las visiones críticas de las ciencias sociales latinoamericanas, dado que los países de la región operan en situaciones de interdependencia asimétrica en sistemas financieros y comerciales internacionales que, sin duda, condicionarán su futuro desarrollo y, en consecuencia, los niveles de pobreza. De un modo similar, pueden visualizarse las complejas relaciones transnacionales que crecientemente involucran a actores sociales en diversos países y afectan, directa o indirectamente, los niveles de pobreza o las acciones tendientes a reducirla.

En conjunto, estas miradas permiten bosquejar un vasto campo de problemas y temas que podría tentativamente denominarse como las relaciones internacionales de la pobreza. Este campo está sin dudas destinado a ampliarse a la luz de significativos cambios globales que están en curso. Tal como se afirmó recientemente desde el Consejo Internacional para la Ciencia (ICSU), el ritmo y magnitud del cambio global inducido por nuestras sociedades está fuera del control huma-

---

3 El relevamiento realizado en Internet en el año 2007 por Mercedes Donato Biocca (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) abarcó la información publicada en las páginas web de 10 universidades de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay, México, Costa Rica y Guatemala. La búsqueda se centró en los programas de las universidades de mayor tradición en la región y/o en los mencionados países, especialmente en los programas de grado y posgrado (Maestrías) que tuvieran materias o concentración disciplinaria en las Relaciones Internacionales. Dicho relevamiento fue revisado en febrero de 2010 por Lara Fazzolari (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), encontrándose que a esa última fecha sólo en 4 casos la pobreza constituyó un capítulo o un tema específico de estudio (en Argentina, Uruguay, México y Costa Rica).

no (por ejemplo, el cambio climático en el corto y mediano plazo) y se manifiesta en amenazas crecientemente peligrosas para el bienestar social. Existe en esta visión una urgente necesidad de desarrollar un tipo de conocimiento que pueda ser útil para responder a estas amenazas de una manera que permita articular un desarrollo sustentable y justo a nivel global. (ICSU, 2010). Ello no es posible de lograrse sin considerar las dimensiones políticas y estratégicas del cambio global, que ciertamente afectan tanto las respuestas al cambio climático – como parte del cambio global- (Cimadamore y Sejenovich, 2010) y, consecuentemente, los caminos hacia la superación de la pobreza y el desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

Las investigaciones de jóvenes latinoamericanos, que se presentan en esta obra, pretenden ser un modesto paso en dirección a ese tipo de conocimiento esbozado por ICSU, y concentrado en la problemática de la pobreza en diversos niveles de análisis.

### **LA CONTRIBUCIÓN DE ESTA OBRA**

Este libro reúne el trabajo realizado por investigadoras e investigadores jóvenes en el marco de las becas de investigación en el tema de las relaciones internacionales de la pobreza del programa CLACSO-CROP. Si bien el conjunto de contribuciones muestra una diversidad de enfoques, se observan cuatro ejes temáticos centrales desde los cuales se intenta avanzar en el conocimiento de las relaciones internacionales y sus vínculos con la pobreza. El primero de ellos enfatiza, o pone en un primer plano de análisis, el *rol del Estado*, el actor central en las relaciones internacionales clásicas, y dentro del mismo se ubicarían las contribuciones de Ana Gabriela Contreras García, Lázaro I. Rodríguez Oliva y Hernán Moreano Urigüen.

En su trabajo titulado “La responsabilidad jurídica internacional de los Estados y la pobreza”, Ana G. Contreras plantea un análisis de la problemática de la pobreza desde una perspectiva eminentemente jurídica, centrada en concepciones contemporáneas de los derechos humanos. A partir de la caracterización de la pobreza como una violación a aquellos derechos –en línea con miradas teóricas sostenidas en los últimos años desde UNESCO-, la autora intenta determinar la responsabilidad jurídica internacional de los Estados en la producción y reproducción de la pobreza, ante la dificultad para lograr el cumplimiento de los diversos tratados, acuerdos y convenciones internacionales.

Por su parte, Lázaro Rodríguez Oliva propone analizar la relación entre la problemática de la pobreza y el diseño de las políticas culturales en Cuba. En su análisis titulado “¿La gestión colateral? Políticas públicas de cultura y pobreza como condición cultural en Cuba”,

intenta dar cuenta no sólo de cómo pueden contribuir las políticas culturales a reducir las situaciones de producción y reproducción de la pobreza sino, paralelamente, de cómo podría incorporarse a los pobres a ese ámbito específico de las políticas públicas. En la investigación se entrecruzan visiones de diversos especialistas cubanos que se dedican al estudio de las políticas sociales; funcionarios gubernamentales y actores vinculados directamente a la problemática, en talleres, centros comunitarios y proyectos específicos. Esta pluralidad de voces y miradas permite un interesante abordaje de tales temas, brindado al lector un panorama general de esta problemática contemporánea desde una perspectiva cubana. El autor no se detiene en el mero análisis de las políticas culturales existentes, sino que también se preocupa por aportar elementos para el diseño de dichas políticas.

El tercer trabajo que sitúa al estado en un primer plano es el de Hernán Moreano Urigüen y se titula “Frontera, pobreza y vulnerabilidades”. En este artículo, el autor analiza la pobreza en las provincias ecuatorianas de Carchi, Sucumbíos y Esmeralda, ubicadas en la frontera con Colombia, proponiendo como hipótesis principal que el incremento de la pobreza es consecuencia de la débil presencia institucional del gobierno ecuatoriano, que se traduce en la debilidad de las políticas que podrían sustentar el desarrollo en las regiones estudiadas. Urigüen analiza de igual manera los efectos socioeconómicos de los conflictos militares, de la política antidrogas estadounidense en la región fronteriza, y las consecuencias que en esa localidad tiene la aplicación del Plan Colombia. De este análisis se deriva que la presencia del Estado se hace más evidente a nivel militar/policial que a nivel social, siendo esta una de las principales razones por la cual la problemática de la pobreza en la región no puede resolverse.

El segundo eje temático se centra en el *rol de los Organismos Internacionales* y cuenta con los aportes de los trabajos de Liz Ileana Rodríguez Gámez y de Lenin Mondol-López. En su trabajo “La estrategia del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) en proyectos de infraestructura de impacto social en la región Sonora – Arizona”, Rodríguez Gámez se propone examinar los aportes del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) a la disminución de la incidencia de la pobreza en la región fronteriza de Sonora (México) - Arizona (Estados Unidos). La autora afirma que el BDAN ha contribuido moderadamente a la reducción de la pobreza en Sonora, fundamentalmente a partir de proyectos vinculados al desarrollo de obras de infraestructura, aún cuando no haya sido concebido como una estrategia para esos fines. El artículo aporta elementos para la reflexión sobre el rol de determinadas instituciones en el marco de los procesos de integración regional en curso y las contribuciones que éstas pudieran realizar en

dirección a un adecuado tratamiento de las problemáticas sociales y económicas de carácter estructural.

En “Agendas y actores internacionales y su incidencia en la política social. La presencia del BID y la CEPAL en la política social costarricense (1998- 2004)” Lenin Mondol estudia la influencia de las agendas de política social transnacionales del BID y la CEPAL en las estrategias de combate contra la pobreza proyectadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y los planes de desarrollo costarricenses en el periodo 1998-2004. El autor plantea, utilizando como metodología el análisis del discurso, la vinculación entre el diseño de la política social nacional y las agendas de los organismos internacionales mencionados.

Otros de los trabajos aquí presentados se centran en un estudio de la *Sociedad Civil* y de los distintos grupos que la constituyen. De esta forma, Diego Hernández en “Emigración internacional, bienestar y ciudadanía en el entorno del migrante pobre en Uruguay”, se propone indagar acerca de la problemática de las migraciones, analizando las consecuencias socio-económicas y políticas de dicho fenómeno para los familiares de los migrantes que permanecen en el país de origen. El estudio plantea la vinculación entre la experiencia migrante y las limitaciones que se observan respecto al bienestar de su entorno familiar. Contrarrestando los beneficios económicos que arguyen los enfoques optimistas sobre la experiencia migrante, Hernández argumenta sobre el impacto y las consecuencias que dicha experiencia implica en términos de la erosión del capital social del grupo familiar. Por otra parte, el autor indaga acerca de la percepción de los protagonistas en términos de las atribuciones respecto a la causalidad, responsabilidades e implicancias del proceso que llevó a la migración y las consecuencias que pudiera tener la experiencia migrante para los valores políticos del sector social estudiado. Este trabajo constituye un sugerente abordaje crítico de las consecuencias de la globalización en términos sociales.

Asimismo, Leonardo de la Torre Ávila en “Volveré para regar el campo: familias transnacionales y productoras del Valle Alto cochabambino” estudia diversos aspectos de la experiencia migratoria de trabajadores bolivianos originarios de una región específica del departamento de Cochabamba. Partiendo de ciertas características generales respecto a la incidencia y el carácter histórico de la emigración laboral boliviana, la investigación se centra en el caso puntual del municipio de Arbieto. A través del relato se logran transmitir las sensaciones encontradas tanto de los migrantes como sus familias ante el desarraigo en busca del progreso económico. También puede apreciarse en la investigación la solidez del vínculo afectivo de los migrantes con

su tierra de origen y los diversos matices de la forma en que el propio trabajador concibe la experiencia migratoria.

Por su parte, Jairzinho Francisco Panqueba Cifuentes en “Elaboración y negociación de la pobreza indígena. Jugosas ganancias para el desarrollo capitalista en Ecuador y Colombia” retoma diversas reivindicaciones, reclamos y demandas de los pueblos indígenas de Ecuador y Colombia, aunque algunos de los aspectos planteados pueden ser compartidos por otros países de América Latina y el Caribe. En este trabajo se analiza un amplio espectro de cuestiones: históricas, económicas, políticas, culturales y sociales. Se discuten problemáticas asociadas a la identidad, la aplicación efectiva del reconocimiento constitucional, el respeto de la diversidad, el aprovechamiento de las carencias y los diferentes roles que desarrollan las visiones o soluciones propuestas por actores externos en las realidades cotidianas de ciertas comunidades, entre otros factores, siempre relacionados con la pobreza indígena.

Por último, se presentan aquí dos trabajos que se centran en el análisis de determinadas producciones nacionales y su articulación con el mercado internacional. Mayarí Castillo Gallardo, en su trabajo titulado “La economía de la coca: la dimensión silenciada de la dependencia” aborda la problemática de la pobreza rural en la región boliviana del Chaparé y su relación con la economía política de este producto. El análisis de diversos aspectos, económicos, sociales y culturales, vinculados al cultivo de la hoja de coca, como también de las relaciones que se establecen con el negocio del narcotráfico, reproduciendo en algunos aspectos las desventajas del intercambio desigual en las relaciones económicas internacionales entre el centro y la periferia, ofrece al lector una mirada alternativa de este fenómeno. Castillo examina la dificultad existente para lograr la erradicación de los cultivos, como también el fracaso de las políticas de desarrollo alternativo, el rol de las ONG en la zona y la influencia de Estados Unidos en la región.

Finalmente, Diana Marcela Córdoba en su trabajo sobre “Procesos de intervención con enfoque de Cadena Productiva y su contribución a la articulación a mercados de productores de pequeña escala”, examina el funcionamiento y las posibilidades de las cadenas productivas como estrategia de desarrollo rural en la zona del Valle de Cauca, Colombia. Específicamente, la investigación ofrece un detallado estudio de caso acerca de la cadena productiva de la mora, su incidencia en la reducción de la pobreza en dicha región y las posibilidades brindadas a los productores de pequeña escala.

El conjunto de miradas disciplinarias aportadas por estos jóvenes investigadores no abrevó en las fuentes tradicionales de las

Relaciones Internacionales mostrando, por un lado, las barreras a veces infranqueables que presentan las principales áreas de las Ciencias Sociales a la penetración de perspectivas teóricas y conceptuales de las RI y, por otro, la inadecuación de las principales corrientes de la teoría de las Relaciones Internacionales para servir a la investigación transdisciplinaria en un tema tan relevante como el de la pobreza.

De modo similar, se pueden observar los problemas metodológicos derivados de las no siempre visibles especificaciones de los modelos explicativos y sobre todo, los niveles de análisis con los que se trabaja –internacional, intergubernamental, global, etc.–, lo que impide lógicamente discernir en cuál de ellos se encuentran las variables cruciales o independientes con capacidad de explicar causalmente la problemática en cuestión.

La construcción de miradas críticas que se incluyen en esta obra, realizadas por fuera de las corrientes principales de la disciplina de las Relaciones Internacionales, muestra una manera distinta de incorporar este nivel de análisis a los estudios sobre pobreza. Asimismo, exhibe resabios de la incomunicación que existe entre las corrientes principales del pensamiento teórico en las Relaciones Internacionales y la investigación empírica que incorpora esta dimensión analítica. Claro que estas reflexiones están inspiradas sólo en una muestra parcial de la producción académica latinoamericana que se reúne en este libro y es fruto de un concurso internacional organizado por una institución como CLACSO que nuclea en la actualidad un total de 294 centros de investigación y programas de docencia de grado y posgrado en Ciencias Sociales radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, Estados Unidos y Europa.

### **CONCLUSIONES**

En un primer esbozo conclusivo, se podría argumentar en términos generales que las investigaciones muestran las dificultades que existen en las Ciencias Sociales para vincular los distintos niveles de análisis (incluyendo el internacional) en sus intentos de comprender las complejas relaciones que hacen de éste uno de los fenómenos más persistentes en la historia de la humanidad. Asimismo, exhiben una escisión entre la producción de conocimiento disciplinario de relaciones internacionales y las investigaciones críticas y alternativas en temas de pobreza. La educación formal en relaciones internacionales –al igual que las corrientes principales del pensamiento teórico que informan la disciplina– tiende a tornar invisible el tema de la pobreza en muchos programas de estudio, como se pudo observar tanto en la producción científica a nivel internacional o en las ilustraciones que

surgen del relevamiento de programas en importantes instituciones universitarias latinoamericanas.

Este conjunto de observaciones contribuyen a conformar una visión parcial de un fenómeno que tiene tanto causas como efectos en las relaciones internacionales contemporáneas y, desde el punto de vista normativo, demanda soluciones efectivas y mesurables por parte de la comunidad internacional. El conjunto de trabajos exhiben con claridad uno de los desafíos metodológicos y teóricos que existen para definir apropiadamente y articular los niveles de análisis en los estudios sobre pobreza, permitiendo visualizar claramente los vínculos entre lo local, nacional, internacional y global.

Lo internacional y lo global (esto es, las variables que operan a ese nivel) claramente inciden o afectan a lo local, quizás con más fuerza que la relación inversa, cuando se está en presencia de relaciones de poder asimétricas (políticas y económicas) que caracterizan a la pobreza. Es por ello que resulta crucial profundizar los estudios que incluyan, metodológica y teóricamente, variables internacionales que expliquen y contribuyen a perpetuar las relaciones de pobreza (y desigualdad). Esta obra sólo pretende plantear la problemática y comenzar a andar un largo camino que nos lleve a acercarnos a la temática de la pobreza a la disciplina de las relaciones internacionales, para así buscar soluciones a la misma en el contexto de los desafíos que ofrece esta época de cambio global.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alvarez Leguizamón, Sonia (comp.) 2005 *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional 2009 “La crisis económica y los objetivos de desarrollo del milenio”. Disponible en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22155863~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>>.
- CEPAL 2007 Panorama social de América Latina 2007. Disponible en <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007\\_VersionCompleta.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf)>.
- CEPAL 2010 Panorama social de América Latina 2010– versión preliminar. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-I-pobreza-preliminar.pdf>.
- Cimadamore, Alberto 2007 “As políticas de produção de pobreza: construindo enfoques teóricos integrados” en Alberto D.



- Cimadamore y Antonio D. Cattani (Orgs.) *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina* (Porto Alegre, RS: Tomo Editorial).
- Cimadamore, Alberto y Sejenovich, Héctor 2010 “Cambio climático y pobreza en las Relaciones Internacionales del Siglo XXI” en *Voces en el Fénix* (Buenos Aires: Plan Fénix/Universidad de Buenos Aires) Año I, Vol. 2.
- Chen, Shaohua y Ravallion, Martin. 2008 “The Developing World is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty” *Policy Research Working Paper 4703*. The World Bank Development Research Group (August) [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/26/000158349\\_20080826113239/Rendered/PDF/WPS4703.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/08/26/000158349_20080826113239/Rendered/PDF/WPS4703.pdf).
- Dougherty James y Pfaltzgraff, Robert L. 1990 *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Durfee, Mary y James N. Rosenau 1996 Playing Catch-Up : IR Theory and Poverty, *Millenium* (London) 25, 3.
- Gilpin, Robert 1987 *The Political Economy of International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- ICSU 2010 *Earth System Science for Global Sustainability: The Grand Challenges* (París: International Council for Science).
- McNeill, Desmond y St. Clair, Asunción 2009 *Global Poverty, Ethics, and Human Rights. The role of multilateral organizations* (Nueva York: Routledge).
- Organización de Naciones Unidas 2009 Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2009. Disponible en [http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2009\\_SP\\_r3.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_SP_r3.pdf).
- OIT 2003 Panorama laboral, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PNUD 2008, Informe Anual. Disponible en <http://www.undp.org/spanish/publicaciones/annualreport2008/poverty.shtml>.
- Pogge, Thomas W. 2010 “Millions killed by clever dilution of our promise” Crop Poverty Brief. Disponible en <http://crop.org/viewfile.aspx?id=218>.
- Reddy, Sanjay G. y Pogge Thomas W. 2002 “How Not to Count the Poor! A Reply to Ravallion”. Disponible en <http://www.columbia.edu/~sr793/poggereddyreply.pdf>.
- Reddy, Sanjay G. y Pogge Thomas W. 2005 “How Not to Count the Poor” (Version 6.2, October 29<sup>th</sup>). Disponible en <http://www.socialanalysis.org/>.



- Reinert, Erik S. 2007 *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor* (Londres: Constable).
- Sheeran, Josette 2009 “Declaración de la Directora Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA)”. Disponible en <http://one.wfp.org/spanish/?m=118&k=354>.
- Tooze, Roger y Craig N. Murphy 1996 “The epistemology of poverty and the poverty of epistemology in International Political Economy: Mystery, blindness, and invisibility”, en *Millenium* (London) 25, 3.
- United Nation Food and Agriculture Organization 2009 Global agriculture towards 2050. Disponible en [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues\\_papers/HLEF2050\\_Global\\_Agriculture.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf).
- Wilson, Francis (1996), “Drawing Together Some Regional Perspectives on Poverty”, en Oyen, E., S. M. Miller y S. A. Samad *Poverty: A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo: Scandinavian University Press.



# PARTE 1



**ANA GABRIELA CONTRERAS GARCÍA\***

# **LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS Y LA POBREZA**

## **INTRODUCCIÓN**

Entre los enfoques teóricos que han abordado la pobreza, se puede afirmar que uno de los más holistas está constituido por el enfoque de derechos. Este modelo se basa en la idea de que la pobreza constituye una violación a los derechos humanos y a los principios fundamentales en que los mismos están inspirados; toda vez que es universalmente reconocido que todo ser humano tiene derecho de vivir en condiciones aptas para su desarrollo integral.

Este enfoque encuentra un sólido fundamento en lo que hoy se conoce como derecho internacional de los derechos humanos, que es el conjunto de disposiciones, instituciones y criterios internacionales establecidos en tratados y convenios internacionales sobre la materia, tendientes a la protección integral de las personas.

\* Guatemalteca, Abogada y Notaria por la Universidad Rafael Landívar, Summa Cum Laude, con estudios de Maestría en Derechos Humanos en la misma Universidad y Diploma de Postgrado en Derechos de las Mujeres y Teoría de Género por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Primer Lugar del Premio Regional Jean Pictet del Comité Internacional de la Cruz Roja, Becaria del Concurso de Becas CLACSO-CROP 2004 sobre "Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe".

El derecho a vivir una vida libre de pobreza, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, no hace referencia a un ideal abstracto, sino a la existencia de obligaciones políticas y jurídicas a cargo de los estados, que tanto a nivel nacional como internacional, han contraído compromisos para garantizar ese derecho.

En tal sentido, los estados están obligados a realizar todas las acciones necesarias para garantizar niveles adecuados de vida. Correlativamente, las personas están facultadas por el derecho a *exigir* niveles de vida dignos y libres de pobreza mediante las instituciones creadas por los pactos internacionales.

En este marco, el objetivo de este artículo es caracterizar la naturaleza y aplicación del principio de responsabilidad jurídica internacional a los estados por la violación del derecho humano a una vida digna y libre de pobreza, así como las consecuencias jurídicas que de ello se desprenden. Esto implicaría la caracterización de la obligación de los estados; la identificación de los elementos constitutivos de la violación al derecho humano a una vida digna y libre de pobreza; la identificación de las responsabilidades de actores internacionales distintos al Estado, y las posibilidades reales de utilización de este principio como medio de reivindicación de individuos y comunidades que viven en situación de pobreza.

Para dar coherencia a las ideas que se desarrollan en adelante, se utilizará como línea argumentativa la idea de que en virtud de las obligaciones consuetudinarias y convencionales contraídas por los estados frente a la comunidad internacional, éstos poseen una responsabilidad jurídica internacional por la violación al derecho humano a un nivel de vida digno. Sin embargo, su aplicación a casos reales en los términos en que se encuentra planteado en el derecho internacional actual aún está poco desarrollada para incidir en la restitución del derecho a vivir libre de pobreza.

El abordaje de esta temática deviene de la necesidad de confrontar la retórica de los derechos humanos con la contrastante realidad de los millones de seres humanos que viven en la miseria a pesar de la existencia de un marco amplio y desarrollado sobre derechos sustantivos. Esta afirmación se formula sin desconocer que las dificultades para la implementación de las normas nacionales e internacionales no se deben a causas estrictamente jurídicas, y que tampoco el derecho es suficiente, por sí solo, para dar respuesta a fenómenos multidimensionales como la pobreza, aunque juega un papel fundamental en su reproducción.

Este artículo rescata la necesidad de explorar las alternativas para dar operatividad a las normas de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Indaga en las opciones para que estos contribuyan a la creación de condiciones que incidan favora-

blemente en la superación de la pobreza y a la restitución de los derechos humanos de los más desposeídos, utilizando el derecho como la principal herramienta.

Para lograr este objetivo, se aborda la temática en cuatro partes. La primera de ellas explora las premisas teóricas del enfoque de derechos sobre la pobreza, sus fortalezas y debilidades, para concluir sentando las bases que permiten afirmar que existe una estrecha relación entre derechos humanos, pobreza y responsabilidad jurídica internacional. La segunda parte, expone los principales aspectos que caracterizan al principio de responsabilidad jurídica internacional y cómo éste puede ser aplicado a los procesos de producción y reproducción de la pobreza. En la tercera parte, se ilustra la aplicación del aparato teórico desarrollado mediante al análisis de un caso real: la crisis alimentaria en Camotán, Jocotán y Olopa, Guatemala, que llevó a la muerte a 124 personas por desnutrición aguda. Este apartado tiene por objeto mostrar la viabilidad jurídica, política y fáctica de la aplicación del principio de responsabilidad jurídica internacional a un caso concreto. En la cuarta parte del artículo, se discuten las posibles respuestas a las preguntas planteadas y se intenta comprobar la hipótesis orientadora del artículo.

## **EL ENFOQUE DE DERECHOS SOBRE LA POBREZA**

*“[...] no sólo se viola la libertad de la persona cuando se le ataca física o moralmente sino también cuando se le priva de los medios de vivir con dignidad y se le niegan los requisitos materiales que le son indispensables para la plenitud de la existencia [...]”*

Rodríguez Rescia, 2002: 12)

En este apartado se desarrolla el contenido del enfoque de derechos sobre la pobreza como fundamento sobre el cual descansará en adelante el planteo de la responsabilidad jurídica internacional. Esto supone un recorrido por el tema de los derechos humanos, los sistemas universales y regionales de protección de los mismos, y sus alcances y límites.

## **REFLEXIONES TEÓRICAS EN TORNO AL ENFOQUE DE DERECHOS SOBRE LA POBREZA**

El enfoque de derechos de la pobreza se sitúa dentro de la visión cualitativa del fenómeno, que, apartándose de las concepciones eminentemente económicas, la concibe a partir del déficit en las capacidades, derechos y otros elementos que no pueden estudiarse a través de aspectos cuantitativos. Para comprender el enfoque, es necesario

comenzar señalando, aún en una forma minimalista, la compleja pero indisoluble relación existente entre necesidades y derechos que se expresa de muy variadas formas.

En primer lugar, *el disfrute de un derecho es imposible sin la satisfacción de necesidades y viceversa*. Por ejemplo, el ejercicio del derecho al sufragio es imposible para las personas que viven en comunidades rurales donde no existe infraestructura o en las cuales el idioma o el transporte dificultan el acceso a las urnas electorales.

La relación anterior puede ser vista desde otro ángulo si se piensa que *la insatisfacción de una necesidad básica deriva del déficit en el ejercicio efectivo de un derecho*. Por ejemplo, un niño que se incorpora al mercado de trabajo debido a la necesidad inmediata de alimentarse, tiene deficiencias en el ejercicio de derechos tales como el acceso de los padres a la educación, al crédito, a un puesto de trabajo o al poder de decisión sobre los alimentos y otros recursos (Contreras, 2003: 100)

Por otro lado, *la satisfacción de las necesidades humanas, es en sí misma un derecho* que ha sido reconocido universalmente por los estados, que se han configurado para proteger a las personas y garantizar la satisfacción de sus necesidades. Asimismo, *la gran mayoría de derechos codificados, y en especial los derechos humanos, son el reflejo de una serie de necesidades humanas que requieren ser satisfechas* y que han llevado a las sociedades a buscar mecanismos coercitivos, contenidos en normas legales, para garantizarlos.

Ahora bien, si se reconoce que los derechos se materializan y se hacen exigibles a través de normas, leyes, tratados u otras formas de codificación, vale la pena explorar cómo se materializan las necesidades.

Manfred Max Neef en su *Teoría sobre el Desarrollo a Escala Humana*, ha apuntado que las necesidades humanas se cristalizan en *pobrezas*. Según este autor, las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables bajo categorías axiológicas y existenciales. En consecuencia, son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Son entonces, los *satisfactores*, o los medios utilizados para satisfacer las necesidades los que varían en tiempo y espacio. Esta idea coincide con el principio de universalidad de los derechos humanos que supone que, a pesar de las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas, etáreas o de otra índole, hay derechos, como el de vivir en condiciones dignas para la subsistencia y el desarrollo, que le corresponden al ser humano de manera incuestionable y que tienen naturaleza universal e indivisible (Max Neef, 1994).

Explorando las relaciones entre derechos y necesidades, es imprescindible citar la contribución formulada por Amartya Sen mediante la *Teoría de las Capacidades*, que comprende la pobreza como la



incapacidad de adquirir las habilidades y capacidades necesarias para salir de la situación de privación en que una persona se encuentra. De acuerdo con Sen, el conjunto de capacidades en poder de una persona determina sus oportunidades de salir de la pobreza y vivir mejor. Las capacidades comprenden todo lo que una persona es capaz de hacer o ser, lo que implica que, a más libertad y más capacidad de elección, mayor será el incremento en el bienestar, puesto que las personas estarán en el pleno ejercicio de sus derechos, y sus necesidades humanas estarán satisfechas (Mateo Pérez, 2001).

Estos antecedentes de la pobreza desde una óptica político-jurídica han sido redefinidos en las últimas décadas a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de los Sistemas Universales y Regionales de Protección, llegando a configurarse uno de los enfoques más holistas para el abordaje del fenómeno de la pobreza.

El argumento principal que sustenta este enfoque afirma que *el derecho a una vida digna en el más amplio sentido, es decir el derecho a una vida libre de pobreza, es un derecho humano*. El derecho a una vida digna en su sentido más amplio, está configurado por el ejercicio pleno de los derechos individuales -civiles y políticos- y sociales -derechos económicos, sociales y culturales-. La deficiencia en el ejercicio de cualquiera de éstos constituiría un tipo de pobreza, ya que supondría una necesidad humana insatisfecha. Por su parte, el derecho a una vida digna, en sentido estricto, estaría configurado por los elementos contenidos en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se refiere a alimentación, vivienda, vestido y una mejora continua en las condiciones de existencia.

En este punto vale la pena recordar el concepto de derechos humanos citando a Florentín Meléndez, quien señala que varias corrientes de pensamiento filosófico y jurídico han contribuido a la construcción de este concepto, pasando por el tradicional planteamiento filosófico *iusnaturalista*, tanto religioso como racionalista y por las doctrinas positivistas, hasta lograr definirlos como un conjunto de facultades de las personas (y de los grupos sociales, podríamos añadir) que concretizan las exigencias que nos plantea la libertad, la igualdad y la dignidad humanas, que por ello deben ser incorporadas al orden jurídico interno e internacional, y que, como valores fundamentales y como facultades legales constituyen, a la vez, límites legítimos y necesarios al poder político y a la soberanía de los estados (Meléndez, 2004: 18).

Gregorio Peces-Barba, citado por Villán Durán, define los derechos humanos como la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su par-

ticipación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado, con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción (Villán Durán, 1995: 66).

Los derechos humanos no son facultades atribuidas por el Derecho, como sistema jurídico instituido por los estados, sino más bien, son facultades inherentes al ser humano y a los grupos o comunidades, y que se caracterizan además por su existencia y validez universal. Para su operativización y exigibilidad frente a actores concretos, estas facultades se han consagrado en instrumentos legales nacionales e internacionales y el enfoque se ha consolidado mediante los Sistemas de Protección.

El Sistema de Protección Universal de los Derechos Humanos ha mantenido en su agenda desde 1945 la discusión sobre las carencias y las privaciones, pero fue hasta 1990 que la Comisión de Derechos Humanos, cuyas funciones están hoy a cargo del Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 1990/15, nombró a un Relator Especial sobre los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza. El estudio elaborado por el Relator constituye el primer análisis amplio de la pobreza vista desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (ONU, 1996: E/CN.4/Sub.2/1996/13).

Más recientemente, la Declaración del Milenio utilizó específicamente el término pobreza, estableciendo la meta específica de erradicarla y reducir a la mitad el número de personas con ingresos inferiores a un dólar estadounidense al día para el año 2015. Su contenido completo se encuentra íntimamente ligado con la superación de las múltiples facetas de la pobreza.

El Secretario General de Naciones Unidas ha caracterizado el enfoque de derechos sobre la pobreza así:

Desde una perspectiva basada en los derechos humanos, la pobreza puede considerarse como la falta de realización del derecho de una persona a diversas posibilidades básicas que le permitirían hacer las cosas y ser aquello que esa persona valore. La falta de posibilidades es pues, la característica definitoria de la pobreza (ONU, 2002: A/57/369, 2002 párr. 7 y 8).

Esta definición coincide con la de Amartya Sen en su *Teoría de las Capacidades*.

En mayo de 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprobó una declaración sobre la pobreza reconociendo que la misma “constituye una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los

recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar del nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (ONU, 2001: E/C. 12/2001/10).

Por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos se refirió expresamente a la pobreza antes que el Sistema Universal, contemplando la necesidad de erradicar la “pobreza crítica” en: a) la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Resoluciones AG/RES 1854 (XXXII-O/02) y AG/RES 1962 (XXXIII-O/03); b) la Carta Democrática Interamericana que destina el Título III a las disposiciones sobre la democracia, el desarrollo integral y combate a la pobreza, estableciendo avances en las relaciones entre estos conceptos; c) la Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas; d) la Declaración de Margarita del 10 de octubre de 2003, que constituye un cuerpo de recomendaciones elaboradas a partir de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social de la Organización de Estados Americanos.

También existen instrumentos dentro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos que constituyen fundamentos importantes para impulsar el enfoque de derechos sobre la pobreza, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, llamado “Protocolo de San Salvador”, ambos con fuerza vinculante para los estados.

La teoría clásica de los derechos humanos establece que éstos son una protección esencialmente frente al Estado, puesto que, como único representante legítimo del bien común, es el único garante de los derechos de la población y, por lo tanto, el único que puede ser requerido en caso de violación a éstos. Según esta teoría, si se aceptara una responsabilidad de actores ajenos al Estado por presuntas violaciones de derechos humanos, tendría que aceptarse también la existencia de una fuerza distinta de la del Estado para garantizarlos (Huhle, 1993).

Sin embargo, actualmente coexiste una multiplicidad de sujetos no estatales, como las corporaciones transnacionales, cuyo poder fáctico compete o supera al del Estado.

### **FORTALEZAS DEL ENFOQUE DE DERECHOS SOBRE LA POBREZA**

a. *La indivisibilidad e interdependencia de los derechos*: este principio, que fue afirmado en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, supone que los de-

rechos humanos constituyen un todo orgánico y armónico en el cual ningún derecho puede subordinarse al ejercicio de otro y en el que el disfrute de un derecho está intrínsecamente vinculado al goce de todos los demás.

- b. *La multidimensionalidad del enfoque de derechos*: la protección de naturaleza sustantiva que provee la Carta Internacional de Derechos Humanos constituye el marco más desarrollado y completo en cuanto a reconocimiento de las condiciones de dignidad en que debe desarrollarse la vida humana tanto individual como colectivamente.
- c. *El empoderamiento de los pobres como sujetos de derecho*: en este enfoque los pobres tienen la facultad de *exigir* un nivel de vida adecuado, al que tienen derecho, y poseen una subjetividad activa dentro de una relación jurídica frente a un sujeto obligado.
- d. *Estándares adecuados, no mínimos*: los principios y reglas de los derechos humanos van más allá de la garantía de sobrevivencia pues no se refieren a condiciones mínimas de vida, sino a condiciones adecuadas para la vida en dignidad y con calidad (Massa, 2001: 31).
- e. *Los mecanismos de protección establecidos por los Sistemas de Derechos Humanos*: los Sistemas de Protección de Derechos Humanos han establecido mecanismos de protección, vigilancia y seguimiento, de naturaleza convencional (creados por medio de tratados y convenios internacionales) y de naturaleza extraconvencional (surgidos de resoluciones u otros actos no vinculantes de los Organismos Internacionales) que permiten el fortalecimiento en la construcción conceptual del enfoque y de los aspectos normativos nacionales e internacionales, tanto en cuanto a su creación como implementación. Estos mecanismos permiten, entre otras acciones, evaluar los efectos de las medidas para reducir la pobreza desde una perspectiva de derechos.

### **DEBILIDADES DEL ENFOQUE DE DERECHOS SOBRE LA POBREZA**

- a. *La progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: por disposición de los tratados internacionales, la adopción de medidas para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, corresponde a los estados “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [...]”. La falta de comprensión sobre la progresividad le ha restado compromiso a los gobiernos frente a los estratos más pobres, puesto que

se ha desconocido que este principio no implica postergación, sino la obligación de realizar acciones inmediatas, la no adopción de medidas regresivas, la no discriminación y la decisión sobre los mecanismos para garantizar que a mediano y largo plazo se garanticen los derechos económicos, sociales y culturales.

- b. *La falta de justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*: la justiciabilidad se define como la posibilidad de someter un derecho a revisión judicial. Es decir, acudir ante un tribunal a reclamar, por parte del Estado, el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, cuando estos son violados o amenazados. El desigual desarrollo normativo y procesal de los derechos económicos, sociales y culturales determinó que los mecanismos dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para exigir procesalmente al Estado el cumplimiento de las normas de protección en esta materia, se encuentre en un menor desarrollo que los sistemas de denuncias y peticiones estructurados para los derechos civiles y políticos, lo cual es una reproducción de lo que ocurre generalmente en el ámbito del derecho interno. Ejemplo de esto es que únicamente el derecho al trabajo, los derechos sindicales y los derechos de propiedad intelectual cuentan en todos los países con procedimientos y jurisdicciones claramente definidos, mientras la exigibilidad judicial de otros derechos sociales, aún es incipiente.

Una vez exploradas las fortalezas y debilidades del enfoque de los derechos humanos, se puede afirmar que el enfoque de derechos sobre la pobreza constituye uno de los enfoques teóricos más holistas sobre el fenómeno, puesto que en virtud de los principios de integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos es capaz de abarcar la multidimensionalidad de la pobreza, proveyendo un marco amplio y suficientemente desarrollado en cuanto a derechos sustantivos para la protección de la vida humana y su desarrollo en dignidad. La viabilidad del enfoque descansa básicamente en tres premisas:

- a. el ser humano que vive en pobreza y extrema pobreza tiene la calidad de sujeto de derecho, y por tanto puede exigir de un sujeto obligado determinada prestación;
- b. quien produce la pobreza, viola un derecho humano, y por ende tiene obligación de cesar en el daño y repararlo;
- c. con base en los derechos humanos y sus mecanismos de protección se puede reconocer, limitar y detener procesos reproductores de pobreza.

El enfoque bajo análisis no se encuentra, sin embargo, en este estado de su desarrollo, libre de elementos que requieran ser fortalecidos. La operativización de los mecanismos para reclamar los derechos económicos, sociales y culturales a nivel del derecho interno y también del derecho internacional y una correcta comprensión e implementación del principio de progresividad de estos derechos, es condición indispensable para asegurar que el enfoque, tanto desde una perspectiva política, como jurídica, sea más eficiente.

### **EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y SU APLICACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA**

*“El dominio de la responsabilidad internacional del Estado ocupa una posición central en el universo conceptual del Derecho Internacional. Es la espina dorsal del ordenamiento Jurídico internacional [...] Representa, en suma, el termómetro de la operación del sistema jurídico como un todo.”*

Cançado Trindade, Voto Razonado Sentencia Caso Mack vs. Estado de Guatemala

En este apartado se pretende crear un puente de relación entre el enfoque de derechos sobre la pobreza y el principio de responsabilidad jurídica internacional. Para esto, se abordan elementos doctrinarios sobre este principio y luego se hace una aproximación a los límites y alcances de su aplicabilidad a los procesos productores y reproductores de pobreza y sus resultados.

Para lograr un vínculo entre la realidad de la producción de la pobreza con la idea de responsabilidad internacional, resulta pertinente combinar la doctrina jurídica con el marco analítico de Else Oyen sobre los procesos reproductores de pobreza. Esta combinación de teorías se logra en este capítulo utilizando como elemento aglutinador el enfoque de derechos sobre la pobreza.

#### **LA RELACIÓN ENTRE PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE POBREZA Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL**

Else Oyen ha sustituido el término *causas* de la pobreza, que en el lenguaje científico se ha considerado neutral, por el de *producción* de la pobreza que sugiere algún tipo de acción realizada por actores concretos o “perpetradores” que participan deliberadamente o no, en el origen y la reproducción directa o indirecta de la pobreza. En esta perspectiva se identifican tres elementos: a) los agentes reproductores de la pobreza; b) la intencionalidad; y c) el impacto que producen estos procesos.

Los agentes reproductores de pobreza o *perpetradores*, son individuos, grupos, instituciones e incluso prácticas que interactúan en diferentes niveles con distintos grados de influencia, formando redes que reproducen la pobreza. Estos agentes, según Oyen, pueden clasificarse de acuerdo a su intencionalidad, objetivo, beneficio e interés (Oyen, 2002).

Utilizando el enfoque jurídico, el perpetrador de la pobreza es el equivalente al sujeto *responsable* de contravenir una norma jurídica; mientras que la acción productora y reproductora de pobreza, es el equivalente a la acción u omisión que violenta el derecho humano, o sea la obligación jurídica incumplida que genera responsabilidad.

Según Oyen, los perpetradores pueden actuar de forma directa/intencional, lo que se llamaría acción u omisión dolosa en términos jurídicos, o indirecta/no intencional, lo que en lenguaje jurídico correspondería a una acción u omisión culposa o negligente.

En el ámbito de la responsabilidad internacional, priva la teoría objetiva según la cual no es necesario probar la intencionalidad del Estado en la violación a un derecho humano sino únicamente que se haya producido un daño por acción u omisión atribuible a éste. Pese a ello, a efectos de fortalecer el enfoque de derechos sobre la pobreza, es obligado el análisis de intencionalidad en la producción y reproducción de la pobreza, tomando en cuenta que en dichos procesos intervienen no sólo actores estatales.

El complemento entre las premisas de Oyen y el enfoque de derechos sobre la pobreza, permite comprender que *en los procesos productores y reproductores de pobreza* se identifican acciones u omisiones específicas que constituyen violaciones a derechos humanos, atribuibles a personas naturales y jurídicas, entre las que se encuentran los estados. De la misma forma, los *resultados de los procesos productores de pobreza* pueden constituir, en sí mismas, violaciones a los derechos humanos. Los perpetradores poseen distintas subjetividades jurídicas, es decir, distintas capacidades para adquirir derechos y responder por obligaciones, lo que implica diferentes grados y ámbitos de responsabilidad, así como distintas vías y mecanismos para deducirla. La responsabilidad jurídica del Estado se encuentra intrínsecamente vinculada e incluso condicionada por la de otros actores o sujetos cuya conducta debiera ser regulada por éste. Sin embargo, en la realidad, muchos actores no estatales que participan en los procesos productores de pobreza están lejos de poder ser controlados o regulados por los estados.

#### **EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL**

La Corte Internacional de Justicia en la sentencia del caso de la Fábrica de Chorzow, en 1928, afirmó que “es un principio de derecho



internacional, e incluso una concepción general del derecho, que toda violación de un compromiso comporta la obligación de reparar". La codificación de este principio ha llevado más de siete décadas y aún no se concreta.

El principio de responsabilidad jurídica internacional nació en la etapa de la concepción más clásica del derecho internacional, por lo que se hizo aplicable únicamente a los estados, que eran en ese momento histórico, los sujetos por excelencia del derecho internacional, sin que hubiera posibilidad alguna de legitimación activa o pasiva en un sujeto distinto del Estado (Sorensen, 1977: 261). Por esta razón, este principio ha sufrido serias dificultades para adaptarse a la emergencia de situaciones y actores atípicos para el derecho internacional clásico.

Eduardo Jiménez de Aréchaga, citado por Del Toro Huerta, entiende la responsabilidad jurídica internacional como una relación jurídica que surge cuando se viola una norma de derecho internacional, relación que se establece entre el sujeto, a quien es imputable la acción u omisión, y que por ende debe responder, y el sujeto que tiene derecho a reclamar por el daño causado (Del Toro Huerta, 2002: 664).

Del Toro Huerta realiza una magnífica síntesis de las premisas que sustentan el principio de responsabilidad jurídica internacional señalando que entre los preceptos consuetudinarios dominantes, acogidos por la doctrina y la jurisprudencia clásica se encuentran los siguientes:

- a. toda contravención de las obligaciones internacionales de un Estado, por hecho de sus órganos, que cause un daño, comporta su responsabilidad internacional, la cual se concreta en la reparación del daño causado, en tanto ésta es la consecuencia de la inobservancia de las responsabilidades internacionales;
- b. un Estado no puede declinar su responsabilidad internacional invocando normas de derecho interno;
- c. la responsabilidad internacional del Estado queda comprometida:
  - Por adopción de medidas legislativas incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado o por no adopción de las medidas necesarias para ejecutar estas obligaciones.
  - Por una acción u omisión del Poder Ejecutivo, en lo particular, por actuaciones de funcionarios gubernamentales, aún cuando éstos han procedido dentro del límite de sus competencias, bajo la instrucción del propio gobierno;
  - Por una decisión judicial no recurrible contraria a las obligaciones internacionales del Estado, o la oposición por parte de las autoridades judiciales a que el afectado promueva las acciones para su defensa, o bien por el retardo procesal injustificado que constituya denegación de justicia.



- Por los actos cometidos por particulares en su territorio, cuando el daño se ha provocado por la omisión en la toma de las medidas convenientes, según las circunstancias, para prevenir, reparar o reprimir los hechos cometidos.
- La responsabilidad del Estado no puede ser invocada ante órganos jurisdiccionales internacionales sino en los casos en que se han agotado los recursos previstos en el derecho interno del Estado presuntamente responsable; salvo en el caso en que haya excepción legal.
- La responsabilidad del Estado se resuelve con la reparación, es decir con el restablecimiento de las cosas a su estado original o por la justa indemnización, o por la satisfacción u otra modalidad que la reparación adopte en cada caso concreto (Del Toro Huerta, 2002: 665).

Estas premisas adquieren particularidades cuando surge del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cambio del paradigma dominante en cuanto a los sujetos del derecho internacional clásico y se establece una relación múltiple del Estado frente a tres actores: la comunidad internacional en su conjunto, los estados individuales y la persona humana.

#### **FUENTES DE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL**

El origen del principio de responsabilidad internacional se encuentra en las obligaciones contraídas por los estados ya sea mediante tratados internacionales o mediante prácticas internacionalmente aceptadas de naturaleza consuetudinaria, que por ostentar tanto un elemento objetivo -la práctica reiterada-, como un elemento subjetivo -el ánimo de realizar dicha práctica y de darle carácter obligatorio-, se han considerado obligaciones cuyo cumplimiento resulta incuestionable. Esto es lo que en derecho internacional se conoce como *ius cogens* o normas de obligatorio cumplimiento para los estados.

Así, las fuentes de la responsabilidad internacional se encuentran en: a) la costumbre internacional, en cuyo caso la fuente será consuetudinaria; y b) los tratados y convenios internacionales, en cuyo caso la fuente es de naturaleza convencional y vinculante, es decir que permite que las obligaciones emanadas de dicho tratado puedan ser exigidas mediante los órganos jurisdiccionales competentes.

#### **LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

Las organizaciones internacionales que monitorean la observancia y respeto de los derechos humanos han elaborado una clasificación

de los distintos niveles de obligación de los estados frente a cualquier derecho humano. Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales prescriben para los estados, tanto obligaciones negativas como positivas (Abramovich y Courtis, 2003).

Para efectos del análisis de las obligaciones, utilizaremos el marco interpretativo desarrollado por Asbjorn Eide en el Informe presentado el 28 de julio de 1999 a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, relativo al derecho a la alimentación. Según este autor, las obligaciones internacionales del Estado son:

- a. Obligación de *respetar*: implica no interferir o respetar los recursos que posee el individuo para satisfacer sus propias necesidades.
- b. Obligación de *proteger*: consiste en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a los bienes o derechos.
- c. Obligación de *asegurar*: tiene por objetivo asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. En este nivel, el Estado tiene la obligación de facilitar oportunidades que permitan el disfrute de los mencionados derechos, incluyendo de prestar un bien o servicio.
- d. Obligación de *promover*: implica el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien. (ONU, 1999: E/CN.4/Sub.2/1999/12)

Estas obligaciones son aplicables a todos los derechos humanos, salvo pequeñas especificaciones que pueden depender de la naturaleza de cada derecho. Abramovich y Courtis señalan que esta tarea de especificación del contenido y límites de los derechos humanos corresponde realizarla mediante la reglamentación legislativa y administrativa, la jurisprudencia y el desarrollo de la dogmática jurídica (Abramovich y Courtis, 2003).

En el plano internacional, existen iniciativas de especificación del contenido de los derechos que suplen la ausencia de reglamentación interna en los estados, tal es el caso de las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

El alcance y límite de las obligaciones del Estado con relación a los derechos humanos, está regido por criterios de racionalidad y proporcionalidad. Estos criterios han sido sistematizados por órganos de los sistemas de protección de los derechos humanos, por los propios ordenamientos jurídicos internos o bien son delimitados al ser aplicados por los jueces en el ejercicio de su función.

### **ACTORES NO ESTATALES Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL EN LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE POBREZA**

En los procesos productores y reproductores de pobreza tienen responsabilidad no sólo los estados, sino también otros actores que participan activa e incluso deliberadamente en la perpetuación de la misma. En tales casos, la responsabilidad internacional no puede operar directamente, dado que la mayoría de estos agentes no son sujetos del derecho internacional y por ende, no existe la posibilidad de que los mismos adquieran derechos o respondan por obligaciones a nivel internacional, por lo menos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos.

En estos casos, según la Observación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos, a los estados les corresponde adoptar medidas apropiadas para regular, cuidar, prevenir, castigar, investigar o reparar el daño causado por agentes no estatales como las empresas o los particulares que cometen actos que vulneran los derechos de otros (ONU, 2004: CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 8).

### **DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los tres elementos que definen la existencia de responsabilidad internacional son:

- a. Existencia de un acto u omisión que viola una obligación establecida por el derecho internacional;
- b. el acto ilícito debe ser imputable al Estado como persona jurídica;
- c. debe haberse producido un perjuicio o un daño físico, moral o material como consecuencia del acto ilícito. En este punto la doctrina presenta otra corriente que afirma que no es necesario el daño para configurar la responsabilidad, que basta con el incumplimiento por parte del Estado de la obligación, independientemente de los resultados.

A estos elementos resulta pertinente sumarles la capacidad o máximo de posibilidades, de los estados, para cumplir una obligación, y el margen de apreciación de los estados en la aplicación de los Derechos Humanos. Ello corresponde a una doctrina consolidada en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que establece que los estados cuentan con la amplitud para poner en práctica, a nivel nacional, sus compromisos internacionales y resolver internamente los conflictos que se le plantean en su implementación. Sólo en el caso en que el Estado no haya podido o querido resolver satisfactoriamente una situación, el órgano internacional de control está habilitado para

intervenir y manifestarse al respecto, pero en cualquier caso, basándose en criterios y principios que permitan establecer las posibilidades, los riesgos y el contexto en que los derechos humanos debían ser aplicados (Valiña, 1997).

#### **MECANISMOS DE DEDUCCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL**

El análisis de la viabilidad adjetiva o procesal del principio de responsabilidad internacional en su aplicación al problema de la pobreza, obliga a realizar dos reflexiones:

- a. Toda violación a un derecho humano constituye un tipo distinto de pobreza (lo que para efectos de este documento podríamos llamar pobreza *latu sensu*), pero estas violaciones en sentido amplio no se deducirán ante un tribunal internacional como pobreza, sino como violación a un derecho humano específico. Por ejemplo, lo que en términos de Max-Neef entenderíamos como pobreza de participación, se deducirá ante un tribunal internacional como violación al derecho político de elegir o ser electo.
- b. De forma distinta, hay una violación a un derecho humano que está configurado por el hecho material de carecer de los medios para subsistir (podríamos llamarle pobreza *stricto sensu*), que puede identificarse como la violación al derecho humano a una vida digna, el cual está relacionado también con la violación a otros derechos como la alimentación, la salud o la vivienda. Es a la deducción de responsabilidad por este tipo de violación que me referiré en este apartado.

#### **EL CONTENIDO Y ASIDERO LEGAL DEL DERECHO HUMANO A UNA VIDA DIGNA**

El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales le otorga un contenido específico al “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia” estableciendo que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia. En el mismo artículo se reconoce el derecho fundamental de la protección contra el hambre.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia están haciendo uso, al referirse a la vida digna, al concepto y contenido del derecho al desarrollo que aparece descrito en el artículo 8 de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo que incluye igualdad de oportunidades en el acceso a recursos básicos, educación, servicios de salud, alimentos, vivienda, empleo y justa distribución de ingresos.

A estos esfuerzos por determinar el contenido práctico de un derecho, Víctor Abramovich les denomina “determinabilidad semántica”, estableciendo que aún en ausencia de ésta, hay una determinabilidad

fáctica que supone que sólo existe un número limitado de cursos de acción que el Estado debería tomar para el respeto, garantía o satisfacción del derecho de que se trate. Otros criterios utilizados tradicionalmente por los órganos de control judicial como *razonabilidad o carácter adecuado o apropiado* permiten establecer cuál es el contenido del derecho humano a una vida digna (Abramovich y Courtis, 2003).

### **LOS ELEMENTOS QUE CONSTITUIRÍAN UNA VIOLACIÓN**

#### **AL DERECHO HUMANO A UNA VIDA DIGNA**

La violación al derecho humano a una vida digna se produce por una acción u omisión por parte del Estado de sus obligaciones de respetar, proteger, asegurar y promover. Esta violación puede producirse en el proceso de empobrecimiento o bien en sus resultados, y supone:

- a. Un *sujeto activo* constituido por el Estado que por acción u omisión genera el déficit o negación en el ejercicio de un derecho;
- b. Un *sujeto pasivo* o víctima(s);
- c. Un elemento objetivo constituido por la acción u omisión, conducta reclamada u obligación internacional inobservada por el Estado;
- d. Un elemento subjetivo, es decir la posibilidad real de que la conducta violatoria pueda ser atribuida al Estado, a través de sus órganos y agentes (Del Toro Huerta, 2002: 675).

#### **LOS MEDIOS DE PRUEBA DE LA VIOLACIÓN A ESTE DERECHO HUMANO**

A favor de los procesos probatorios de la pobreza como violación a un derecho humano está lo que en derecho se conoce como un hecho notorio o un hecho evidente, al que la doctrina procesal ha relevado de ser probado dada su naturaleza de obviedad. Así, la extrema pobreza como *condición* puede ser observada utilizando indicadores de medición que permitan comprobar que determinada persona o grupo de personas se encuentran en situación de déficit o carencia. Los resultados producidos por estas deficiencias tales como problemas de salud, desnutrición e incluso la muerte, no requieren elementos probatorios demasiado complejos.

Sin embargo, lo que sí requiere un trabajo probatorio complejo, es la determinación de cómo, en un *proceso productor y reproductor de la pobreza*, el Estado actúa u omite sus acciones, y por ende, viola el derecho humano en cuestión. La diferencia en este caso estriba en que no se requiere probar un resultado como se sugiere en el párrafo anterior, sino que es preciso probar determinada conducta u omisión dentro de un proceso y atribuirla al Estado como sujeto.

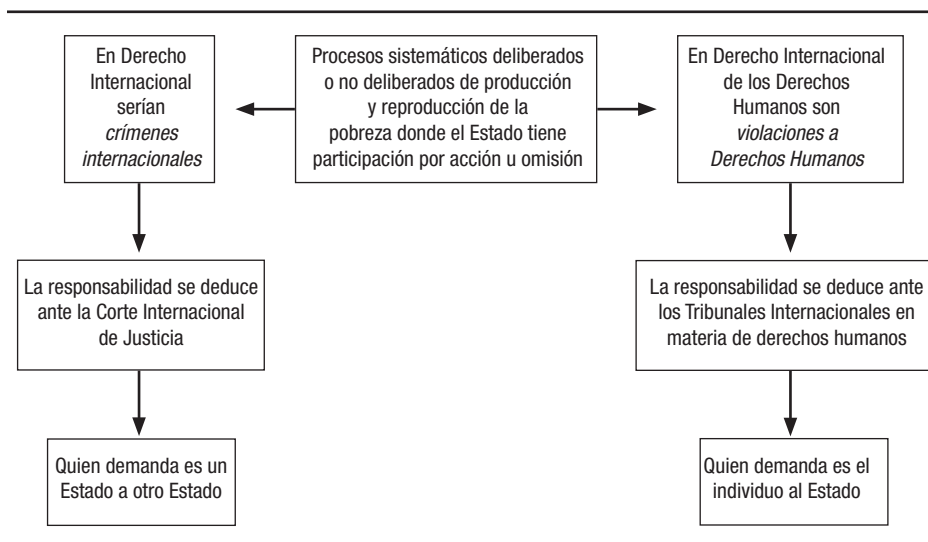
El Dr. Víctor Rodríguez Rescia, señala que en estos casos corresponde al Estado, invirtiéndose la carga de la prueba, demostrar que

“ha adoptado las providencias necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la carta de la OEA” (Rodríguez Rescia, 2002: 14).

**LOS MECANISMOS QUE TIENE A SU ALCANCE UN INDIVIDUO QUE ESTÁ EN SITUACIÓN DE POBREZA PARA RECLAMAR**

El medio tradicionalmente idóneo para reclamar a un Estado en el plano internacional su responsabilidad es el mecanismo contencioso o judicial, es decir aquel que se reclama ante un tribunal, y que tiene para el caso que nos ocupa, dos ámbitos, cada uno de ellos con características distintas. El primero de ellos es el del Derecho Internacional Público y el segundo, el del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los elementos principales de estos ámbitos pueden identificarse gráficamente, de la siguiente forma:

**Gráfico 1**  
**Las vías para deducir la responsabilidad internacional del Estado por pobreza**



Estas son las formas *contenciosas* existentes para *deducir responsabilidad*, pero existen mecanismos no contenciosos de naturaleza convencional (como los comités creados por virtud de pactos)<sup>1</sup> o extracon-

1 El sistema de Naciones Unidas para la promoción y la protección de derechos humanos está compuesto de dos tipos de órganos: los creados en virtud de la carta de la

vencional (como los relatores o expertos independientes)<sup>2</sup> que vigilan el cumplimiento de las normas por parte de los estados y emiten recomendaciones para la superación de las deficiencias. Dentro de los mecanismos no contenciosos, una de las debilidades detectadas es la imposibilidad de presentación de quejas individuales por violación a derechos económicos, sociales y culturales.

En el sistema interamericano, el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, manifiesta expresamente que únicamente se aceptan quejas y peticiones individuales ante la Comisión y ante la Corte Interamericana por violación a derechos sindicales y al derecho a la educación.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en una clara interpretación y aplicación progresista de los instrumentos de derechos humanos, ha resuelto admitir su competencia para conocer peticiones individuales sobre violaciones excluidas por el Protocolo de San Salvador utilizando como asidero legal el artículo 26 de este instrumento, que se refiere la obligación del Estado de lograr progresivamente la efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la OEA.

### **LAS OBLIGACIONES SECUNDARIAS: RESTITUCIÓN, REPARACIÓN Y GARANTÍA DE NO REPETICIÓN**

De la responsabilidad internacional, devienen tres obligaciones secundarias para los estados: la restitución del derecho vulnerado, la cesación del daño causado y, en su caso, la garantía de no repetición. En este punto radica también la utilidad del planteo de la responsabilidad jurídica internacional del Estado y su deducción por situaciones de po-

---

ONU y los creados por tratados internacionales de derechos humanos. Éstos últimos se denominan Comités, y tienen atribuidas funciones de supervisión y vigilancia del cumplimiento por parte de los estados, de los tratados de derechos humanos. Así, existe el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, entre otros. Estas instancias examinan periódicamente a los estados y formulan observaciones que contribuyen a mejorar su cumplimiento. Algunos de estos Comités también cuentan con sistemas de denuncias o peticiones individuales ([www.unhrc.org](http://www.unhrc.org)).

2 La Comisión de Derechos Humanos, cuyas funciones fueron asumidas por el Consejo de Derechos Humanos, estableció procedimientos y mecanismos extraconvencionales, denominados procedimientos especiales, tales como los grupos de trabajo y los relatores especiales, representantes o expertos. Los mandatos conferidos a esos procedimientos y mecanismos consisten en examinar y vigilar la situación de los derechos humanos en países o territorios específicos (los llamados mecanismos o mandatos por país) o fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos a nivel mundial (los mecanismos o mandatos temáticos), e informar públicamente al respecto en ambos casos, además de formular recomendaciones ([www.unhrc.org](http://www.unhrc.org)).

breza, puesto que cuando el Estado ha fracasado en la protección de los derechos, una sentencia condenatoria tiene como efecto principal el restaurar la vigencia de éstos e impedir que la situación se repita.

En este sentido, es importante mencionar la evolución de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a medidas de reparación colectivas relacionadas con derechos sociales impuestas a los estados mediante las sentencias de costas y reparaciones, las cuales podrían constituir una alternativa emergente para las comunidades seriamente afectadas por la pobreza.

Uno de los ejemplos más significativos con relación a esta posibilidad, son las reparaciones establecidas en el caso *Masacre Plan de Sánchez vs. Estado de Guatemala*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso una serie de medidas a efecto de garantizar el desarrollo en la Aldea Plan de Sánchez y 12 comunidades más, en las que, de acuerdo con la sentencia, el Estado estaba obligado a: a) proveer de vivienda adecuada a las víctimas; b) crear programas de estudio y difusión de la cultura maya *achí*; c) realizar el mantenimiento y mejoras en el sistema de comunicación vial entre las comunidades y la cabecera municipal; d) implementar el sistema de alcantarillado y suministro de agua potable; e) garantizar la dotación de personal docente capacitado en enseñanza intercultural y bilingüe en la educación primaria, secundaria y diversificada de dichas comunidades; f) establecer un centro de salud en la aldea de Plan de Sánchez con el personal y las condiciones adecuadas y capacitar al personal del Centro de Salud Municipal para brindar atención médica y psicológica adecuada a las víctimas (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Sentencia del 19 de noviembre de 2004*)<sup>3</sup>.

#### **LAS POTENCIALIDADES Y DEBILIDADES EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL A LA PROBLEMÁTICA DE LA POBREZA**

En los apartados anteriores se ha intentado caracterizar los sistemas de deducción de la responsabilidad internacional, de manera que se pueda empezar a vislumbrar que la aplicación del principio de responsabili-

---

3 Estas medidas de reparación se impusieron además de: i) la indemnización del daño material e inmaterial causado a las víctimas; ii) el pago de un monto de dinero para el mantenimiento y mejoras en la infraestructura de la capilla en la cual las víctimas rinden tributo a las personas ejecutadas en la Masacre Plan de Sánchez; iii) brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas, el tratamiento médico que requieran las víctimas incluyendo, inter alia, los medicamentos que puedan ser necesarios; iv) la creación de un programa especializado de tratamiento psicológico y psiquiátrico, el cual también debe ser brindado en forma gratuita (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Sentencia del 19 de noviembre de 2004*)



dad internacional a la problemática de la pobreza hoy tiene un sólido fundamento sustantivo, pero se debilita en cuanto a herramientas procesales. Esto se debe a que existe una inadecuación de los mecanismos tradicionales para exigir responsabilidad en el ámbito internacional, que se hace más evidente al caracterizarse a la víctima como un sujeto colectivo, cuando los sistemas procesales están pensados en función individual. Esto tiene relación con que los procesos diseñados en el derecho internacional se basaron, en buena medida, en la práctica procesal interna basada en la exigibilidad de los derechos civiles. La ausencia de coercitividad para hacer cumplir las sanciones, que es característica del Derecho Internacional, también debilita la aplicación del principio.

Víctor Abramovich y Christian Courtis señalan como aspectos que dificultan la reivindicación de derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito del derecho interno, pero que resultan aplicables al ámbito internacional: (a) la inexistencia de mecanismos de participación adecuada de los sujetos colectivos en las diferentes diligencias e instancias procesales; (b) la necesidad de satisfacción urgente y a la vez amplitud de prueba; (c) la imposibilidad de ejecutar las sentencias que condenan a los estados a cumplir obligaciones de hacer (Abramovich y Courtis, 2003).

Otra debilidad determinada por las circunstancias del sujeto acto activo es que no se percibe a sí mismo como sujeto de derecho y que generalmente enfrenta dificultades geográficas, culturales y/o lingüísticas para acceder a la justicia, por lo que es necesario explorar en futuras investigaciones, en qué medida y bajo qué condiciones los sujetos activos de la relación tendrían la posibilidad de hacer uso de estos mecanismos una vez agotados los procedimientos internos.

#### **LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LOS EFECTOS DE LA POBREZA APLICADA A UN CASO REAL: MUERTE POR DESNUTRICIÓN AGUDA EN CAMOTÁN, JOCOTÁN Y OLOPA, GUATEMALA**

*“[...] Una asesina silenciosa había llegado a Camotán y Jocotán, y luego a Olopa.*

*El hambre dejó a su paso espectros, en lugar de gente, con delgadez extrema, sin pelo, y el cuerpo cubierto de llagas y úlceras. Ante la hambruna, poco pudieron hacer los lugareños, pues sus recursos no alcanzan ni siquiera para pagar el viaje desde las montañas a la cabecera municipal, donde podrían consultar a un médico o conseguir alimentos.*

*Al visitar las poblaciones afectadas, se descubrió casos dramáticos en los pequeños ranchos, donde la gente, semidesnuda, con enormes abdómenes y extremidades raquílicas, nos remitió a las regiones africanas, donde el hambre también acecha [...]”*

Prensa Libre, 9 de septiembre del 2001

En este capítulo se formula un análisis de un caso guatemalteco a la luz de algunos de los criterios referidos en los apartados anteriores. Se realiza un breve análisis del contexto y situación que tuvo como consecuencia la muerte por desnutrición aguda de 124 personas en el Departamento de Chiquimula, Guatemala en el año 2001 por desnutrición aguda.

El departamento de Chiquimula, se encuentra ubicado 190 kilómetros al este de la capital de Guatemala, lindante con la frontera de Honduras y El Salvador. La agricultura es su principal actividad económica, de la que destacan los cultivos de productos alimenticios, como arroz, maíz, banano, café y productos destinados a la industria como la caña de azúcar o el tabaco. Tiene una superficie de 2.376 km<sup>2</sup>.

Camotán, Jocotán y Olopa, son tres municipios de este departamento, que cuentan con una población aproximada de 64 mil personas, la mayoría de las cuales viven por debajo de la línea de la pobreza. Más del 73 % de sus pobladores son descendientes de distintas etnias indígenas mayas, especialmente de la etnia Ch'orti', a la que pertenecen 52 mil personas que se distribuyen en cuatro municipios, Jocotán, Camotán y Olopa en Chiquimula y La Unión en el departamento de Zacapa (Muñoz, 2001).

Aunque fue en el año 2001 cuando los medios de comunicación hicieron saltar el tema de la crisis alimentaria a la opinión pública, la persistencia de este problema durante décadas se pone de manifiesto en el hecho de que en el año 1957, según lo relata el diario Prensa Libre, el cineasta Marcel Reichenbach ganara un premio en el Festival de Cannes con un documental sobre los niños desnutridos de Chiquimula.

## **LA CRISIS ALIMENTARIA DE JOCOTÁN, CAMOTÁN Y OLOPA**

### *LOS HECHOS*

Entre agosto y diciembre de 2001 fallecieron 124 personas por causa de la crisis alimentaria que afectó a los municipios de Jocotán, Camotán y Olopa en Chiquimula, razón por la cual el 3 de septiembre de 2001 el Estado de Guatemala declaró estado de calamidad pública para derivar fondos estatales hacia la compra de alimentos para la población afectada (Del Álamo, 2001).

Una de las más dramáticas expresiones de la crisis fue el fallecimiento de un niño la noche del 5 de septiembre de 2001 en el despacho municipal, sitio al cual fue llevado por su madre para pedir ayuda al alcalde (Prensa Libre, 6 de septiembre de 2001). Para el 11 de septiembre de 2001, el dispensario Bethania, único centro de salud de la zona con capacidad para 45 personas, albergaba 51 niños y 5

adultos y se esperaba llegar a atender alrededor de 90 personas. Los insumos para atender a los pacientes, que consistían en hidratantes y alimentos, eran provistos por organizaciones no gubernamentales, el sector privado y voluntarios. El tratamiento para cada paciente tenía un costo aproximado de 40 dólares, y el gobierno 15 días después de desatada la crisis no había respondido con alimentos o medicamentos ante la emergencia (Prensa Libre, 11 de septiembre de 2005).

Los medios de comunicación informaron que la directora del dispensario del municipio de Camotán, había solicitado al vicepresidente de la República que trasladara en su helicóptero a cuatro niños al dispensario, a lo que éste se negó. A pesar de esto, dos niños lograron ser trasladados, mientras que otros dos permanecieron en sus comunidades por falta de recursos para movilizarse (Prensa Libre, 11 de septiembre de 2001).

Para el 15 de octubre de 2001, los medios de comunicación señalaban que la hambruna y sus efectos empezaban a disminuir, no por obra del gobierno, sino por esfuerzos particulares (Prensa Libre, 15 de octubre de 2001).

El gobierno se limitó a entregar semillas mejoradas y fertilizantes. Para el 19 de octubre, mientras la necesidad de víveres continuaba, unos 90 furgones de ayuda humanitaria que incluía alimentos perecederos estaban detenidos en la Portuaria Santo Tomás de Castilla por trámites burocráticos que el Estado debía facilitar (Prensa Libre, 19 de octubre de 2001). Así, la prensa reportaba que el Estado no solamente no había cubierto la emergencia, sino que obstaculizaba la recepción de la ayuda enviada del exterior.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala dictó resolución condenatoria por violación de los derechos humanos a la vida, a la salud, la dignidad y el desarrollo económico social dentro del expediente EIO 11-01/DES, por omisión de las autoridades del gobierno central, departamental y municipal; mientras las autoridades se abstuvieron de rendir el informe de los hechos, solicitado por el procurador.

## **HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO DE GUATEMALA EN LA CRISIS ALIMENTARIA DE CAMOTÁN, JOCOTÁN Y OLOPA**

### *CARACTERIZACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO*

Guatemala es signataria y parte de tratados internacionales en materia de derechos humanos tanto a nivel universal como regional que le obligan a garantizar el derecho a la alimentación, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Econó-

micos Sociales y la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto, junto a la aceptación, de instrumentos como la Declaración del Milenio, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de 1996, y la Declaración de Roma y el Plan de Acción Mundial emitido por la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1996, instrumentos que desarrollan y caracterizan las obligaciones del Estado con relación al derecho a la alimentación.

En el contexto descrito y utilizando el marco de obligaciones desarrollado por Asbjorn Eide, al Estado de Guatemala le correspondía hacer efectivas sus obligaciones de tercer y cuarto nivel, es decir *facilitar oportunidades para acceder al derecho a la alimentación y satisfacer el derecho a la alimentación de quienes no tenían forma alguna de lograrlo* (Eide, 1999).

#### **ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO**

A partir del contenido del derecho a la alimentación configurado en los instrumentos antes citados, puede realizarse un listado que incluye algunas acciones u omisiones constitutivas de la violación al derecho humano a la alimentación y a no padecer hambre en el caso bajo análisis:

- a. La crisis alimentaria fue y sigue siendo producto de una mala gestión de los recursos naturales y de la ausencia de un plan de desarrollo acorde a las características municipales, ambientales, étnicas y ecológicas. Violación por omisión.
- b. La vulnerabilidad del área se había puesto de manifiesto en varios análisis sobre la caída del café, la sequía durante 2001 y las secuelas del Huracán Mitch en la región, sin que el Gobierno tomara medida alguna para reducir la vulnerabilidad. Violación por omisión.
- c. Con base en los mapas de pobreza elaborados por Segeplan/IDIES/URL y con las estadísticas de desnutrición infantil con que cuentan organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, el Estado de Guatemala tenía la capacidad de prever la crisis. Violación por omisión.
- d. El Estado de Guatemala se limitó al acto formal de emisión de un decreto de estado de calamidad pública, el cual no trascendió

a una atención sustantiva para las víctimas. La ayuda del Estado consistió en la entrega de semillas y fertilizantes, lo cual tomando en cuenta el contexto de la sequía, de la mala calidad de los suelos y de la urgencia de salvar vidas humanas, resultaba inútil. Violación por omisión.

- e. El Estado de Guatemala no facilitó el traslado de las víctimas de las comunidades más alejadas hacia los centros hospitalarios, aún existiendo recursos para hacerlo. La negativa del vicepresidente de la República a trasladar a cuatro niños en grave estado de salud representa una omisión en su calidad de agente del Estado pero también constituye delito de omisión de auxilio cometido en su calidad de particular. Violación por omisión.
- f. Aún cuando el Estado de Guatemala no proveía los alimentos e insumos requeridos para afrontar la catástrofe, tampoco facilitó los medios para que la ayuda internacional llegara inmediatamente a las víctimas, obstaculizando en las aduanas los trámites requeridos para trasladar la ayuda humanitaria a las víctimas. Violación por omisión.
- g. El Estado de Guatemala no implementó un plan de acción a corto, mediano y largo plazo en la región afectada para reducir la vulnerabilidad, lo que se expresa en el hecho de que a seis años de haberse dado la situación bajo análisis, la cantidad de personas con grados de desnutrición 3 y 4 no ha disminuido.

En estos hechos se observan los elementos básicos para establecer la responsabilidad internacional:

- a. Existencia de un acto u omisión que viola una obligación establecida por una regla de derecho internacional vigente: en este caso una cadena de omisiones de los agentes estatales, que puede ser constatada a partir de los hechos descritos, configura una transgresión a las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación.
- b. El acto ilícito es imputable al Estado como persona jurídica: la responsabilidad de tomar medidas preventivas y reactivas frente al fenómeno correspondían, entre otros, a los funcionarios a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ambos a cargo de la Presidencia de la República.
- c. Producción de un perjuicio o un daño como consecuencia del acto ilícito: uno de los daños producidos como resultado es la pérdida de 124 vidas humanas, la mayoría de las cuales eran niños, niñas y adolescentes.

- d. Falta de utilización, por parte del Estado del máximo de los recursos disponibles para garantizar el derecho: durante el período de la crisis alimentaria y recién suscritos los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala aumentó 25,6% el rubro para el Ministerio de la Defensa Nacional y 4,97% el presupuesto del Ministerio de Salud, lo que evidencia una priorización de gastos incongruente con las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales.

La responsabilidad internacional del Estado en este caso se ha analizado por el resultado producido por las omisiones, pero es necesario analizar cómo el proceso productor y reproductor de la pobreza en dichos municipios se fue gestando y qué actores influyeron en el mismo, para determinar la responsabilidad del Estado, no por el resultado sino por el proceso.

**MECANISMOS PARA DEDUCIR LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL CASO DE GUATEMALA. ¿LE DA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL IMPUNIDAD A LOS VIOLADORES DE LOS DERECHOS HUMANOS?**

Ante el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, no existe aún un mecanismo idóneo para plantear un caso como el descrito y obtener una resolución condenatoria para el Estado. Algunas recomendaciones fueron emitidas pero la coerción requerida para hacer cesar la violación a los derechos y obtener las garantías de no repetición, no existen aún.

El Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos, sí presenta la posibilidad de plantar una denuncia o comunicación por la violación a los derechos contenidos en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Civiles y Políticos, que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el Pacto de San Salvador sólo permite en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, denuncias por violación al derecho a la educación y a los derechos sindicales, la interpretación y aplicación que ha realizado la Corte por la vía de la jurisprudencia permitiría que el caso analizado fuera reclamado ante dichas instancias jurisdiccionales una vez agotados los procedimientos internos.

La utilización de estos mecanismos requiere la reflexión sobre tres elementos que deben ser fortalecidos: (a) toda instancia jurisdiccional internacional requiere el agotamiento de las vías administrativas y judiciales internas, lo que obliga a las personas afectadas a acceder a la justicia ordinaria de su país previo a poder acudir a estas instancias; (b) la falta de conocimiento sobre los derechos y la posibilidad de exigirlos es una característica de las personas que viven en la pobreza, lo que implica que el proceso requeriría de un amplio acompañamiento por parte de organizaciones o instancias que informen,

capaciten y animen a acudir facilitando el acceso a la justicia nacional y, en un segundo nivel, a la internacional; (c) el litigio internacional resulta oneroso y requiere conocimientos especializados que sólo pueden ser provistos a través de instancias de cooperación que tiendan a la promoción de los derechos humanos.

A partir de estas consideraciones es fundamental reflexionar sobre si el estado actual de los sistemas para la deducción de la responsabilidad de los estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito internacional anima la impunidad, y si deben realizarse reformas profundas para hacerlos funcionales para las personas cuyos derechos son vulnerados. Las limitaciones descritas también implican dificultades para hacer efectivas las obligaciones de segundo nivel del Estado, es decir la restitución de los derechos vulnerados, la cesación del daño y la garantía de no repetición. La evolución jurídica y cultural ha permitido que esto sea posible en el ámbito de los derechos civiles y políticos ¿por qué no invertir en la transformación de los sistemas para que también lo sea en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales?

### **CONSIDERACIONES FINALES: HACIA LOS MECANISMOS IDÓNEOS PARA EXIGIR LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LA PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA**

Finalizamos este artículo con una síntesis de la discusión teórica y de las ideas sobre la viabilidad práctica de la aplicación del principio de la responsabilidad internacional.

Tal como se señaló en la hipótesis de trabajo, en virtud del incumplimiento de las obligaciones consuetudinarias y convencionales contraídas por los estados frente a la comunidad internacional, éstos poseen una responsabilidad jurídica internacional que tiene plena aplicabilidad a los procesos productores y reproductores de pobreza y a sus consecuencias.

Sin embargo, la aplicación de este principio en el estado actual de desarrollo institucional de los sistemas de protección de derechos humanos aún es limitado para restituir el derecho a vivir en condiciones dignas, toda vez que se ha evolucionado poco en cuanto a herramientas procesales que permitan la restitución de los derechos económicos, sociales y culturales. Pese a lo anterior, este principio continúa siendo un elemento que al ser potenciado tendrá favorables consecuencias para la superación de la pobreza. Esto requiere, no obstante, una evolución jurídica en los siguientes aspectos:

- a. La equiparación de los mecanismos de vigilancia, protección y deducción de responsabilidad de derechos económicos, sociales

- y culturales como mínimo al nivel en que se encuentran los mecanismos diseñados para los derechos civiles y políticos, evitando toda categorización, pero reconociendo las circunstancias particulares que rodean las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.
- b. La posibilidad de que un órgano jurisdiccional de protección de derechos humanos actúe de oficio, sin requerimiento de parte (sin necesidad de denuncia) en casos extremadamente graves y flagrantes (como los casos sistemáticos y continuados de pobreza extrema y hambrunas) en que las condiciones requieran decisiones inmediatas para hacer cesar las violaciones a derechos humanos, restituyan en el goce del derecho e impidan la repetición de la violación.
  - c. El estudio analítico de las nuevas subjetividades jurídicas internacionales y las redes que estas conforman, imponiendo una nueva dinámica sobre la rigidez de las estructuras del Derecho Internacional clásico. Esto con la intención de establecer las calidades, responsabilidades, derechos y sanciones que es posible atribuir a los nuevos actores en el escenario internacional.
  - d. Los mecanismos institucionales y organizaciones requeridos para que las personas cuyos derechos son vulnerados y vulnerables, especialmente aquellos que viven en la pobreza y la pobreza extrema, tengan la posibilidad de acceder efectivamente a un sistema jurisdiccional que les permita actuar en su calidad de sujetos de derecho.

El desarrollo de estas premisas y de otras que hagan operativo el principio de responsabilidad jurídica internacional a favor de la superación de la pobreza, requerirá décadas de estudio, trabajo y cabildeo, así como grandes dosis de voluntad política y de decisión para universalizar la práctica de los derechos humanos. Empero, vale la pena explorar las alternativas para crear caminos que contribuyan junto a otras opciones, a la superación de la pobreza, utilizando los sistemas jurídicos como herramienta para restituir a las personas empobrecidas su calidad de sujetos de derecho y para detener y revertir los procesos que producen y reproducen la pobreza. Esto incluye los procesos no intencionales y los más silenciosos, en los cuales por acción o por omisión, los estados y la comunidad internacional, tendrán siempre una parte de responsabilidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian 2003 “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales” *Jura Gentium Revista*



- de filosofía del derecho internacional y de la política global*. En red: <http://www.juragentium.unifi.it/es/surveys/latina/courtis.htm>.
- Contreras, Ana Gabriela 2004 *Pobreza y Derechos Humanos. Reflexiones teóricas sobre la pobreza N°3* (Guatemala: FLACSO/ASDI).
- Contreras, Ana Gabriela 2004 *Trabajo Infantil, legislación y pobreza. Serie de Estudios sobre Pobreza No.1* (Guatemala: FLACSO/ASDI).
- Del Alamo, Oscar 2001 “¡Alerta en Guatemala! Estrategias de cooperación al desarrollo ante emergencias” en <<http://www.iigov.org/>>.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván 2002 “La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” Méndez Silva, Ricardo (coord.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México).
- Gutiérrez, Edgar 2003 *Los otros derechos humanos* (Guatemala: COPREDEH).
- Huhle, Raine 1993 “La violación de los Derechos Humanos ¿Privilegio de los Estados?” en <<http://www.derechos.org/koaga/iv/1/huhle.html>>.
- Jiménez de Aréchaga, Eduardo 1980 *El derecho internacional contemporáneo* (Madrid: Tecnos).
- Mateo Pérez, Miguel Ángel 2001 “Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza” en *Sincronía* <<http://www.geopcities.com/walstreet/floor/9680/mateoperezsen.htm>>.
- Massa Arzabe, Patricia Elena 2001 “Human Rights: a New Paradigm” en Van Genugten Willem y Pérez Bustillo, Camilo (eds.) *The Poverty of Rights: Human Rights and the Eradication of Poverty* (Londres: CROP/Zed Books).
- Max-Neef, Manfred. 1994 *Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (Barcelona: Redire).
- Meléndez, Florentín 2004 *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la administración de justicia. Estudio constitucional comparado* (México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa).
- Muñoz, Nefer 2001 “América Central: siete millones con hambre” *Noticias Tierramérica Medio Ambiente y Desarrollo*. En red: <http://www.tierramerica.net/2001/1216/noticias1.shtml>.

- Muñoz, Nefer 2001 "Guatemala: mal manejo de recursos lleva a hambruna" *Noticias Tierramérica Medio Ambiente y Desarrollo*.  
En red: <http://www.tierramerica.net/2001/0930/noticias4.shtml>.
- Nino, Carlos Santiago 1983 *Introducción al análisis del derecho* (Barcelona: Editorial Ariel).
- Oyen, Else 2002 "Poverty production: A different approach to poverty understanding", mimeo.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio 1989 *El Fundamento de los Derechos Humanos* (Madrid: Colección Universitaria Editorial Debate).
- Pinto, Mónica 2004 *El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Rodríguez Rescia, Víctor, 2002 *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El desafío de su justiciabilidad* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Sorensen, Max 1977 *Manual de Derecho Internacional* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Valiña, Liliana 1997 "El margen de apreciación de los estados en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito interno" Abregú, Martín (ed.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por tribunales locales* (Buenos Aires: Editores del Puerto).
- Villán Durán, Carlos 1995 *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 9na. Edición* (Estrasburgo: Instituto Internacional de Derechos Humanos Rene Cassin).

### **Sentencias y resoluciones**

- Corte Interamericana de Derechos Humanos 2004 Sentencia de Reparaciones Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Estado de Guatemala.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos 2003 Voto razonado del Magistrado Antonio Cançado Trindade en el Caso Myrna Mack vs. Estado de Guatemala.
- Corte Internacional de Justicia 1949 Sentencia del Caso Barcelona Traction, 11 de agosto.

### **INSTRUMENTOS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

- Organización de Estados Americanos 1948 Carta de la Organización de Estados Americanos.
- Organización de Estados Americanos 2001 Carta Democrática Interamericana.

- Organización de Estados Americanos 1969 Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- Organización de Estados Americanos 2003 Declaración de Margarita Recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social OEA/Ser.W/IX.1 RANPEIS/doc. 2/03 rev.1.
- Organización de Estados Americanos 2003 Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas.
- Organización de Estados Americanos 1988 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Organización de Naciones Unidas Comisión de Derecho Internacional 1996 Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, Comisión de Derecho Internacional.
- Organización de Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1990 Observación General No. 3 La índole de las obligaciones de los estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.
- Organización de Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 1999 Observación General No. 12 El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11) E/C.12/1999/5.
- Organización de Naciones Unidas Comité de Derechos Humanos 2004 Observación General No. 31 Índole de la obligación jurídica general impuesta a los estados parte en el Pacto CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- Organización de Naciones Unidas 1992 Informe sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo A/CONF.151/26 (Vol. I).
- Organización de Naciones Unidas 1995 Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social A/CONF.166/9.
- Organización de Naciones Unidas 2000 Declaración del Milenio A/RES/55/2.
- Organización de Naciones Unidas 1986 Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo A/RES/41/128.
- Organización de Naciones Unidas 1948 Declaración Universal de Derechos Humanos 217 A (iii).
- Organización de Naciones Unidas 1993 Conferencia Mundial de Derechos Humanos Declaración y Programa de Acción de Viena A/CONF.157/23.

- Organización de Naciones Unidas 1999 Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación presentado por el Sr. Asbjorn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/106 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/Sub.2/1999/12.
- Organización de Naciones Unidas 1996 *Las Naciones Unidas y los derechos humanos 1945-1995*. Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, Nueva York. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas, Volumen VII.
- Organización de Naciones Unidas 1996 Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos humanos y la Extrema pobreza, Sr. Leandro Despouy. Informe Final E/CN.4/Sub.2/1996/13.
- Organización de Naciones Unidas 2003 Secretaría General de Naciones Unidas. Quincuagésimo Séptimo Período de Sesiones de la Asamblea General. Pobreza y Derechos Humanos A/57/369.
- Organización de Naciones Unidas 2001 Seminario de Expertos de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Extrema Pobreza E/CN.4/2001/54/Add.1 y Corr.1.
- Organización de Naciones Unidas 2002 Informe del Secretario General sobre los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza 57 Período de Sesiones A/57/369.
- Organización de Naciones Unidas 1966 Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
- Organización de Naciones Unidas 1966 Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**OTROS**

- Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca 1996 Acuerdos de Paz Firme y Duradera.

**LÁZARO I. RODRÍGUEZ OLIVA\***

## **¿LA GESTIÓN COLATERAL?**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA Y POBREZA COMO CONDICIÓN CULTURAL EN CUBA**

*Agradezco a Fernando Lizárraga, Yanet Toirac, Hilda Saladrigas, Julio César González y Margarita Alonso por el replanteamiento sugerido tras la revisión y discusión, que dio una mayor coherencia a mis resultados de investigación. A Silvi, los desvelos y los apoyos incondicionales; a mis entrevistados de los Talleres de Transformación Integral de la Capital, particularmente a Esperanza Cantillo, Alicia Santana, Noemí Reyes, Marta Hernández, Mariela López, María de la Caridad Inerarity, Cary de CAI Los Ángeles, Maritza Mack López, Sandra María Hernández, Ana Rosa Osenes y Nancy Rial, por la acogida y su disponibilidad en medio de tanto trabajo.*

LA GLOBALIZACIÓN HA SIDO el proceso social por excelencia de estos tiempos. Según Leo Panitch y Sam Gindin, “el capitalismo tiene una lógica estructural que tiende a su globalización” (Panitch y Gindin, 2003: 30); lógica estructural que hegemoniza Estados Unidos a partir de la incorporación de sus rivales capitalistas y la supervisión de esa expansión de las relaciones sociales de producción a todos los rincones del planeta. Cuba se desconecta, por tanto, de la llamada “internacionalización del Estado” y su reacción al capitalismo y al “imperio” está configurando un modo *cubano* en las maneras de hacer política.

\* Coordinador del Grupo de Estudios en Políticas Culturales del Instituto Cubano de Investigaciones Culturales. Máster en Comunicación Social por la Universidad de La Habana (2005).

¿Cómo participa el único país autoproclamado socialista de Occidente –a noventa millas de los Estados Unidos- de las relaciones internacionales de la pobreza? ¿Cómo afecta el bloqueo económico norteamericano la atención a la pobreza? En estas circunstancias, ¿Cuáles son las estrategias de atención a la pobreza mediante las políticas sociales en este país? ¿Qué rol juegan las políticas culturales en la ruptura de los mecanismos –materiales y de sentido- de reproducción de la pobreza? En esta investigación trataremos de responder algunas de estas preguntas y otras indicarán la necesidad de nuevos abordajes, de modo que se enriquezca el conocimiento de la realidad cubana en su propio universo de posibilidades.

Se indagan las maneras en que las políticas culturales cubanas enfocan el tema de la pobreza en su discurso y práctica. A lo largo de estas páginas se evalúa la intervención de las políticas públicas de cultura en la trama de políticas sociales que sostienen un sistema de relaciones sociales supuestamente “al margen”, y declaradamente “contrario” al orden sociopolítico y económico capitalista dominante. Por tanto, esta es una investigación que aborda la solución “cubana” a los problemas que genera su propia marginalidad en el contexto de las relaciones internacionales, y por tanto, es un abordaje desde la perspectiva político-cultural de la pobreza. Con este propósito, se ha tratado de abordar el problema de la pobreza como condición cultural, teniendo en cuenta las variables que el bloqueo económico de los Estados Unidos impone a la mayor isla de las Antillas.

La década de los noventa inauguró un nuevo mapa geopolítico internacional, a partir del derrumbe del campo socialista. En este escenario, los Estados Unidos inauguraron instrumentos de presión como la Ley Torricelli y Ley Helms-Burton<sup>1</sup>. El gobierno cubano se colocó, por tanto en una dinámica más reactiva que proactiva en las relaciones internacionales. Llegó el llamado Período Especial, la etapa más dura de la supervivencia, no sólo del socialismo como sistema, sino de propio cubano como individuo. La política cubana en todos los órde-

---

1 La Ley Torricelli, denominada por sus autores “*Acta de la Democracia Cubana*” fue firmada en 1992 y restringe a compañías subsidiarias de empresas multinacionales norteamericanas con residencia en otros países que comercien con Cuba. Asimismo autoriza al gobierno norteamericano a incautar los barcos si ha tocado puerto cubano en seis meses de anteriores. Cuatro años más tarde, en 1996, se firme la Ley Helms-Burton *Acta de Democracia, libertad y Solidaridad con Cuba*, se planteaban entre otras la posibilidad de que las cortes federales norteamericanas tuvieran jurisdicción fuera de sus fronteras al permitir a los norteamericanos demandar a compañías nacionalizadas en Cuba. Impone sanciones a los ciudadanos de ese país que viajen a Cuba y niega las visas para entrar a EEUU a ejecutivos e inversionistas.

nes –y no sólo en el exterior- debe explicarse a partir de la presencia de Estados Unidos como alter.

Según un informe oficial presentado por el canciller cubano Felipe Pérez Roque en septiembre de 2007 en la ONU, los daños económicos podrían superar ya 89 mil millones de dólares de dólares imputables a daños directos ocasionados a objetivos económicos y sociales del país, por los sabotajes y acciones terroristas estimuladas, organizadas y financiadas desde los Estados Unidos (ACN, 2007). El carácter extraterritorial de este bloqueo incide además tanto en las relaciones de Cuba con Europa, como con América Latina y el Caribe.

Por otro lado, pero en el mismo contexto, las variables internacionales con que Cuba ha tenido que plantear sus estrategias de supervivencia llevaron al estado cubano a la necesidad de asumir un proceso de cambios radicales, muchos de ellos evidentes en sus proyecciones económicas, políticas, culturales y sociales en general. La condicionante de cómo preservar el modelo socialista en el nuevo contexto llevó al país a tomar iniciativas de todo tipo, en especial en lo que concierne al trazado de políticas y estrategias de enfrentamiento a la pobreza.

Esta investigación se clasifica como empírica, en su especificidad de análisis sociopolítico, y se sustenta en un metodología y tecnología de investigación cualitativa, la cual prioriza el análisis de contenido, la entrevista, el análisis documental y el grupo de discusión. Pensar la pobreza en relación con las políticas públicas de cultura permite valorar la capacidad reproductiva de esa cultura, e indicar posibles focos de actuación en los que las políticas públicas de cultura pudieran contribuir a superar la pobreza de forma integral con otras políticas económicas, laborales, sociales, etc.

Los resultados apuntan a la necesidad de complementar las políticas públicas con una perspectiva más integral del ser humano; indica contradicciones políticas y estratégicas de peso, que de ser tenidas en cuenta, ayudarían al campo político, a mejorar el impacto social y los mecanismos de participación de los más desaventajados en la toma de decisiones.

En un encuentro con educadores populares oí a alguien decir desde su filosofía popular, que “al Período Especial habíamos entrado todos, pero estábamos saliendo uno a uno”.

### **CARTOGRAFÍA CULTURAL DE LA POBREZA**

En un trabajo teórico sobre el campo de las políticas culturales, George Yúdice reconoce la asistencia a una nueva *episteme* que concibe *la cultura como recurso* para potenciar la socialidad a partir de la agencia pública (Yúdice, 2002). La concepción de la cultura como recurso desplaza a otras formas tradicionales de entenderla, ya desde la mera

experiencia estética o bien desde la práctica cultural crítica, envistiéndola de un desempeño social más práctico, a partir del desarrollo humano. La *nueva* tendencia es a pensar que “la cultura es un animador de todos los sectores de la vida social y que se necesitan políticas en el sentido de reglamentos, decretos, decisiones, etc., para impulsar, para realizar, el potencial que tiene la cultura en todos los campos de lo social” (Rodríguez y Ochoa, 2004: 2). De hecho, en otra entrevista, realizada a Frei Betto, este aseguraba

uma política cultural não pode ignorar a pobreza, pois é ela que impede o ser humano de ser efetivamente protagonista da história. (...) Cultura é essa capacidade que temos de interferir na natureza e construir um mundo mais humano (...) Esse repartir da beleza - que é o pão do espírito - começa por um sistema escolar que permite a todos acesso ‘a educação e culmina nas expressões artísticas mais refinadas e na experiência espiritual, de comunhão consigo mesmo, com os outros, com a natureza e com Deus. Portanto, as políticas públicas devem ser, todas elas, vias de acesso ‘a cultura nesse sentido amplo e profundo (Frei Betto, 2005).

Por tanto, desde el pensamiento crítico, desde la posición humanista, la cultura tiene que ser un elemento de emancipación, de ejercicio de ciudadanía.

Si la pobreza se ha asociado con lo material, su rasero ha sido concebido, sobre todo, a partir de los niveles de ingreso y del acceso al consumo. Por lo general, la consideración de pobre es referencial, o sea, se establece con respecto a una franja normativa, por debajo de la cual comienzan las clasificaciones. La pobreza así entendida, como un patrón de privación, según Paul Spicker, es un patrón de larga duración donde importa el tiempo más que la experiencia específica de la privación (Spicker, 2007). La llamada *línea de pobreza* se ha querido estandarizar de modo que se pueda tener una unidad de medida internacional, algo que se vuelve tan cómodo como impreciso porque la pobreza, además de sus contenidos materiales, tiene una carga de contenidos subjetivos y específicos que obedecen al contexto donde se da. El Banco Mundial ha sido uno de los que ha establecido una línea de la pobreza global, con un ánimo comparativo y de agregación. Según sus investigaciones, más de 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar al día (Banco Mundial, 2005).

Una orientación cuantitativa de la pobreza es importante porque ofrece datos sobre su magnitud, su desarrollo y particularidades espacio-temporales y entran en juego variables que contribuyen a comparar la incidencia de la pobreza en su localización urbana y rural, y en su diferenciación étnico cultural, entre otros (López et al., 2004). Sin



embargo, junto a estas visiones cuantitativas del problema han entrado en juego dimensiones tales como los llamados indicadores sociales comparables –que incluyen educación, salud y acceso a servicios e infraestructura– que permiten comprender la magnitud del riesgo, la vulnerabilidad, la exclusión y el acceso al capital social. Mi propósito no es hacer una sistematización del concepto de pobreza, sino indicar ángulos desde los cuales estudiar la pobreza en su relación con las políticas. Para una excelente perspectiva crítica del concepto de pobreza –y sus múltiples derivaciones y complejidades véase el acápite final de Paul Spicker en el reciente texto del Programa de Investigaciones Comparadas en Pobreza (CROP), *Poverty. An Internacional Glossary*. (Spicker et al, 2007).

El análisis cualitativo de la pobreza ayuda a describir y analizar factores subjetivos relacionados con la vivencia de la misma, con los recursos que la gente activa para subvertirla y con las capacidades reales de la gente en función de sus necesidades elementales. En este sentido, uno de los enfoques más lúcidos en el estudio de la pobreza lo plantea Amartya Sen, que apunta a las capacidades humanas (su déficit) y los derechos, justamente para salir de la comprensión economicista del bienestar. La idea de Sen y Martha Naussbaum es no restringir el bienestar de los hogares al ingreso, sino comprender esto con arreglo a la distribución de los recursos que se hace en esos hogares (Naussbaum y Sen, 1996: 56-57). Y se sustenta para ello en la inclusión de una serie de aspectos que contribuyen al bienestar, pero que no participan de los mecanismos de producción, distribución y consumo del mercado. De hecho, no sólo tienen un valor las llamadas necesidades básicas, como la de alimentarse, sino otras de índole cultural, como son leer y votar. Sen explica su enfoque de la capacidad, a partir de la libertad personal, de elección del modo de vida. Adviértase que él habla de capacidades individuales. Dice: “Ser libre para vivir en la forma que uno quiere puede ser ayudado enormemente por las elecciones de otros, y sería un error pensar en los logros sólo en términos de la elección activa *por uno mismo*” (Naussbaum y Sen, 1996: 72). Estos ejercicios configuran un ser humano que puede dar un sentido a su existencia, que elige su *modus vivendi*, parte de un todo social, de un sistema político y social específico. Es en este aspecto, donde las políticas tienen una función redistributiva de recursos de todo tipo y las políticas culturales tienen un rol destacable en su redistribución social.

La advertencia de Sen de que la desigualdad no puede pensarse sólo desde el acceso a tal o cual bien, sino a partir de las capacidades para utilizar esos bienes, es otro aspecto útil. Al explicar los funcionamientos de una persona en situaciones de pobreza, toma en cuenta el sentido individual y social de la pobreza, su vivencia. La pregunta a la

que nos lleva este enfoque es si somos capaces de superar la pobreza como una condición de manera irreversible, pensando en esa capacidad relacionada con sus condiciones de posibilidad. En relación con este aspecto Sen, en otro trabajo decía: “la calidad de vida de que disfruta una persona no es sólo cuestión de lo que logra, sino también de cuáles eran las opciones entre las que esa persona tiene la posibilidad de elegir (Sen, 1985: 69–70). Opciones que, pensando desde el vínculo entre la pobreza y la política, quedan del lado de esta última, en gran medida, de ahí la importancia de relacionar las capacidades con respecto a las oportunidades.

Consecuentemente, desde el punto de vista teórico, me gustaría pensar la pobreza a partir de la categoría *habitus*, trabajada dentro de la teoría sociológica de la cultura por el francés Pierre Bourdieu. Esta opción me remite a explicar sus contenidos culturales, y a asumirla desde una lógica integral que contribuya a identificar carencias del lado de la política que están afectando a los individuos en desventaja social por condiciones de pobreza. Mi interés radica en su concepción de que el *habitus* no constituye un recurso fijo, sino que se reestructura constantemente adaptándose a las contingencias sociales; tiene una capacidad de “generación infinita” de prácticas y sus límites son las condiciones sociales mismas de su producción (Bourdieu, 1991). Bourdieu asume el *habitus* como “principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos” (Bourdieu, 1991: 91-97). La pobreza se ve desde el *habitus* en su capacidad infinita como productora de modelos de comportamiento, percepciones, acciones y estrategias, de modos de vida, sin desestimar las condicionantes específicas de su formación y reproducción. *Habitus* que es producto de condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia y que explica una dimensión reproductiva de la pobreza.

Con atención al aspecto, la pobreza como *habitus* había sido, de algún modo sugerida por Bourdieu. El sociólogo hablaba de una conexión estrecha entre “las *probabilidades objetivas* científicamente construidas (por ejemplo, las oportunidades de acceso a tal o cual bien) y las esperanzas subjetivas (las motivaciones, las necesidades)” (Bourdieu, 1991: 91-97). Ello es relevante en nuestro marco de análisis de las políticas que deben trabajar y trabajan con esas probabilidades y con las necesidades de la gente a la que van dirigidas. Por tanto, un eje cultural de análisis de la pobreza implicaría la desagregación de visiones particulares, de investigaciones parcelares y desentendidas entre sí, y formula la integración de saberes en función de un objeto

que los atravesase y que tenga en cuenta las múltiples condicionantes que lo median. ¿Qué rol tienen las políticas culturales en la cultura de la pobreza?

### **LA POLÍTICA CULTURAL COMO RECURSO EN LA ÓRBITA DE LA POBREZA**

Las políticas públicas de cultura serán entendidas como *un dominio de derecho y acción propio, con reglas y posiciones específicas que median entre la organización social, cultural y política, y la movilización de las representaciones y prácticas simbólicas de los sujetos sociales, institucionalizado en un sector de la agencia pública.*

Con un propósito operativo asumiré un concepto operativo de política pública apoyándome en el que propone M<sup>a</sup> Auxiliadora César, a partir de un trabajo inédito de Potyara Pereira<sup>2</sup> sobre política social, es decir, “las respuestas del Estado y de la sociedad a las situaciones sociales que exigen alguna forma de regulación” (César, 2005: 11). Según la autora se trata de programas de acción que parten de la interrelación de los intereses y esfuerzos dirigidos a atender necesidades cuya competencia para la resolución está fuera de los marcos de actuación de los individuos y de la espontaneidad social, y que, por tanto, precisan una respuesta colectiva, regulada y normada por un cuerpo legislativo que “garantiza derechos” (César, 2005: 10).

Con esa lógica, la política cultural será entendida como un campo dentro del campo político. Y cuando hablo del *campo* de las políticas culturales, remito a las concepciones de Bourdieu sobre esta categoría o configuración de relaciones sociales (Bourdieu, 1990: 154–157). Si, en efecto, asumimos con el sociólogo francés que un *campo* estaría determinado a partir de relaciones objetivas hegemónicas y contrahegemónicas, o sea, de alianza, conflicto, cooperación o competencia –y que además tienen que ver con la defensa de intereses de los agentes físicos que lo comparten-, entonces el ámbito de actuación de la política cultural se podría comprender como un campo cargado de sentidos y con una competencia propia. De hecho, autores como Sonia Álvarez, Arturo Escobar y Evelina Dagnino manejan un término de política cultural que aborda la cuestión de la hegemonía en la comprensión del campo de fuerzas de las políticas culturales. Así, interpretan “la política cultural como el proceso generado cuando diferentes conjuntos de actores políticos, marcados por, y encarnando prácticas y significados culturales diferentes, entran en conflicto. Esta definición de política cultural asume que las prácticas y significados –particular-

---

2 Se refiere al trabajo: Pereira, Potyara A. P. 1994 *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências.*(Brasil: NEPPoS/CEAM/UnB, inédito).

mente aquellos teorizados como marginales, opositivos, minoritarios, residuales, emergentes, alternativos y disidentes, entre otros, todos éstos concebidos en relación con un orden cultural dominante— pueden ser la fuente de procesos que deben ser aceptados como políticos” (Ochoa, 2002: 215)<sup>3</sup>. Claro que estos autores se paran solamente desde la dominación y el disenso, sin que quede claro cómo participan estos grupos del consenso.

Ahora bien, ¿qué significa lo público en mi referencia a políticas públicas de cultura? En principio, aclaro que saco la noción de *lo público* de su contraposición con *lo privado* que ha venido arrastrando “el dualismo constitutivo de la experiencia social de la modernidad”, como lo llama Pietro Barcellona (Acanda, 2002: 50)<sup>4</sup>, tratando de superar su relación de exterioridad con lo privado, superando así la comprensión de una realidad social perfectamente discernible en estancos de actuación y proyección individual o colectiva. Se trata de ir más allá de ese estilo de pensamiento que el liberalismo en tanto ideología de la modernidad fomentó a partir de la escisión del sujeto y del mundo en dos esferas asumidas *a priori*, no sólo a partir de sus diferencias, sino en franca contraposición. Según Arendt, la palabra, “*público*”, expresa dos fenómenos estrechamente relacionados, si bien no idénticos del todo. “En primer lugar significa que todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible.” Pero también lo público significa “el propio mundo en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él” (Arendt, 1998: 59, 61).

Esta observación cabe en el análisis de una política pública para defender el criterio de que ésta puede tanto enfocarse a la atención de necesidades culturales de amplios sectores sociales con un criterio “masivo”, como formularse e implementarse para la resolución de problemas culturales específicos de grupos minoritarios que no participan en igualdad de condiciones de la producción, distribución y consumo de la cultura.

Según esta lógica de comprensión, podría decirse que en Cuba, *lo público* se confunde con, o se subsume en, lo estatal, para decirlo en los términos de Martín-Barbero, según él una constante tanto en los gobiernos de derecha, de izquierda, como en los regímenes totalitarios (Martín-Barbero, 2001: 75). En nuestro país, la vivencia de lo

---

3 La cita original proviene de: Álvarez, Sonia, et al. (eds.) 1998 *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press)

4 Citando a Barcellona, Pietro 1996 *El individualismo propietario* (Madrid: Trotta), p. 63.

público está en el concepto mismo de la revolución cubana, y no se restringe al rol preponderante del Estado y a lo que se da en llamar “el poder popular”. En Cuba, la “publicación de la vida” aparece como un fenómeno en transformación que tiene una historia *reciente* de cuarenta y cinco años, y que se traduce no en decretos ni normas, sino en principios y reglas de convivencia social que se fueron inventando, muchas veces, a partir de la contraposición con el ideal burgués del rellano privado como ámbito por excelencia de la vida plena.

### **LAS POLÍTICAS SOCIALES EN CUBA: MODELOS Y ALCANCES**

Ahora bien, ¿cuáles son las respuestas del campo político a la situación de pobreza en Cuba? El Estado cubano, según la Constitución (1992) se define a sí mismo como un Estado de trabajadores, “organizado con todos y para el bien de todos”, precepto martiano de inclusión, “para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”. En el contexto del socialismo cubano, la cuestión de las necesidades básicas está traspasada por el resquebrajamiento que tiene en general el problema del consumo y toda esfera que se asocie con los bienes materiales. Así, como afirman Ángela Ferriol y sus colaboradores, la filosofía de la política social, según ella, “abarcadora” y por “naturaleza transformadora”, postula que toda persona tiene derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, no en tanto consumidor, sino como ciudadano (Ferriol, 1998: 88). Este punto, por supuesto, es discutible porque una lógica no excluye la otra, más allá de que las coyunturas políticas prioricen y postulen valores de desprendimiento material. El derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas traspasa la racionalidad del consumo y de la ciudadanía con especificidades que no son excluyentes.

Siguiendo esta idea, M<sup>a</sup> A. César plantea que el sistema de bienestar socialista tiene como principio fundamental la distribución de los recursos, basado en la satisfacción de las necesidades humanas. “En la concepción del bienestar socialista los servicios sociales son la expresión de los valores básicos de la sociedad, donde los destinatarios de los servicios sociales no son solamente ciudadanos de derecho a un mínimo básico de existencia civilizada, bajo los auspicios del Estado, sino miembros de una comunidad socialista que tiene como fin la satisfacción creciente de las necesidades” (César, 2005: 20). Según la lógica de las políticas sociales en Cuba, el bienestar socialista tendría que ser entendido como un bien social, generalizable y duradero; bienestar identificado como una norma basada en ideales de cooperación y solidaridad, y manifestado concretamente en el reconocimiento de la existencia de necesidades humanas hacia cuya satisfacción un modo de producción –en este caso el socialista– y de distribución

–igualmente racionado y socialista– tendrían que dirigir integralmente su sentido. Para esta estudiosa, la política social en el socialismo tiene una base de igualdad, distante de la lucratividad que tiene por principio el capitalismo, que sigue la lógica de la acumulación capitalista, la combinación entre lo público y lo privado en las iniciativas de suministro social y la selectividad en los gastos y por tanto, en la cobertura de los servicios y el alcance de los beneficios (César, 2005).

Según Osvaldo Martínez y sus economistas colaboradores, el logro de la equidad ha sido una premisa fundamental del Estado cubano, con un referente de justicia social bien marcado tanto en los discursos como en las prácticas. “Las políticas aplicadas para incrementar la equidad a partir de la inversión en capital humano en Cuba, de hecho fomentan el crecimiento económico a más largo plazo y, consecuentemente, reducen la pobreza”. Parten de la idea de que “una política macroeconómica adecuada constituye uno de los elementos necesarios para promover la equidad a mediano y largo plazos”, y que sobre todo, el Estado es el responsable de dirigir la elaboración y ejecución de esta política. Se parte –continúa-, de la comprensión de que “la discriminación aplicada a los grupos sociales más vulnerables, y en razón de su raza, género o nacionalidad, constituye una fuente inagotable de pobreza e inestabilidad social” y que “es necesario integrar plenamente estos sectores a la vida económica y social, garantizar su adecuado acceso a los servicios públicos y a un trato justo en todas las esferas de la vida” (PNUD, 2000: 52-53).

Caracterizando la política social cubana podemos decir que ésta parte de una concepción del desarrollo integral, donde confluyen dimensiones económicas y sociales con la distribución equitativa de los ingresos y el mantenimiento de la justicia social, y uno de los aspectos que caracteriza a las políticas sociales, como vimos, es su aplicación a través de la acción centralizadora del Estado y un tipo de participación popular a través de las organizaciones políticas y de masas, El carácter centralizado en la agencia de la política social en Cuba se evidencia según los discursos oficiales a partir de la necesidad de concentrar los recursos de modo que sea el propio Estado quien garantice la canasta básica, una red de servicios gratuitos y subsidiados y la elevación del bienestar de los ciudadanos.

Mayra Espina propone un conjunto de rasgos que vendrían a ser un núcleo duro que enlaza las diferentes etapas en la evolución de las políticas sociales. Los elementos que priman son, entre otros,

la actuación sobre la matriz productiva y de propiedad como presupuesto para actuar sobre las relaciones de distribución, la eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de produc-

ción y de las condiciones de generación de relaciones de explotación; la propiedad social estatal como base del hegemonismo de los sectores populares y de la preponderancia de su agenda social; la centralidad de la igualdad y la justicia social en la formulación de las políticas; la igualdad misma como derecho; el protagonismo del Estado en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales y de la planificación centralizada como mecanismo para su ordenamiento; la política social única y centralizada considerada como garantía de los niveles más extendidos posibles de servicios sociales básicos universales; la concepción del ser humano y de sus necesidades como sujeto, donde se presuponen y se refuerzan mutuamente las necesidades de orden material y espiritual, y donde estas últimas tienen un rol esencial en el desarrollo individual y social; la centralidad de la distribución como instrumento de la justicia social; la combinación del consumo individual y social, con un alto peso de este último en la justicia distributiva; la presencia de mecanismos de participación popular en las acciones transformativas; la desconcentración y homogenización progresiva de los ingresos; el acceso masivo al empleo; la racionalidad del consumo y de las necesidades como modelo de vida social general, no sólo como medida para resolver la pobreza; la masificación del acceso a los bienes culturales; la promoción de procesos de desestratificación y homogenización social; la concepción de la atención a la pobreza dentro de la gestión de políticas de desarrollo; la orientación hacia la satisfacción de necesidades básicas y racionales, sistemáticamente ampliadas, otorgando protagonismo a la esfera educacional y espiritual-cultural; el debilitamiento progresivo del papel de los ingresos personales y familiares en el consumo y la satisfacción de las necesidades; el mantenimiento de estos principios y de la responsabilidad inalienable e indelegable del Estado como centros rectores de la política social, cualquiera sea la disponibilidad de recursos económicos y la cuantía de los bienes a distribuir; el Estado como productor, distribuidor y asignador de bienes por excelencia y papel secundario y subordinado del mercado (Espina, 2004 b: 124-125).

Otra investigadora, María del Carmen Zabala, por su parte, prefiere hablar de “un enfoque sectorial de la política social, pues si bien han tenido incuestionablemente una influencia favorable en el bienestar de las familias, no han sido dirigidas a ellas como foco integral de atención” (Zabala, 1999b: 51). También se refiere al mantenimiento de los altos niveles de empleo y de garantía salarial que constituyen un eje prioritario de la política social, pese a que el nivel de resolución de los problemas no parece ser suficiente aún.

Dos de los indicadores que pudiéramos tomar para valorar la eficacia del Estado en la agencia pública para superar la pobreza son la composición y evolución del gasto social. Específicamente, si analizamos estos indicadores, desde sus componentes educativos y cul-



turales, constatamos la “voluntad política” en la inversión social y el desarrollo humano. En lo que respecta al gasto social, éste se agrupa en dos grandes categorías: los indicadores destinados a inversión social y la compensación de los ingresos de la población. Los primeros se refieren a aquellas iniciativas que favorecen el desarrollo físico e intelectual de los individuos; en los segundos se incluyen las estrategias monetarias para la compensación de ingresos, seguridad social y subsidios asistenciales. En sus análisis de este aspecto económico de la agencia social, Viviana Togores afirma que en el caso cubano la participación de los diferentes sectores en la estructura del gasto social muestra la alta representatividad que tienen la educación y la seguridad social, manteniendo cada una de ellas como promedio en el Período Especial proporciones que oscilan alrededor del 31%, seguidas del sector de la salud que promedia un 24% (Togores, 2003: 49).

La excelencia que se pretende en materia de educación, según la autora, hace que las expectativas en materia de inversión en capital humano para el logro de determinados niveles de satisfacción y protección individual aumenten (Togores, 2003). En este punto, cabe repetir con la economista que, a pesar de la crisis y los procesos de reforma que se le asocian, y que los recursos invertidos en capital humano hayan disminuido, en todo momento, el parangón con los indicadores de desarrollo del ser humano establecidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han sido superados según sus cálculos a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (Togores, 2003). La implementación de la política social a través de los gastos sociales, asegura Mayra Espina, la equidad y la justicia social no dependientes solamente de la distribución de los ingresos monetarios a escala del individuo y la familia, sino de la implementación de espacios de igualdad, como un mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo (Espina, 2004b: 128).

Es un hecho coincidente para los dos espacios de la política –el social y el cultural–, que la hegemonía de la propiedad estatal sobre los medios de producción, acentuada con los procesos de centralización que actualmente acontecen en el país, parece haber sido uno de los factores a favor de la garantía de una política de superación de la pobreza –sostenida desde los primeros años de la Revolución en el poder– y de una estrategia que no se concentró en la asistencia a problemas coyunturales que, sin desconocerlos, se enfocó más a la supresión de las causas estructurales y de sus resortes reproductivos culturales.

Hay autores como Abracehes y otros que han estudiado e insisten en distinguir las políticas sociales de aquellas concentradas en la reducción de la pobreza, con la idea de que las políticas sociales pretenden la equidad social y la promoción de los derechos básicos de



la ciudadanía, mientras que “la política de reducción de la pobreza, busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia” (Ziccardi, 2002: 87)<sup>5</sup>. Si nos dejáramos llevar por este criterio, tendríamos que afirmar que la política social cubana se coloca en la clasificación del primer tipo, aunque atienda la pobreza desde su alcance y no directamente en tanto proceso social. Nuestras políticas recurren siempre al eje igualdad, dejando fuera las posibles diferencias sociales y culturales que existen en la realidad. El paradigma político de la inclusión, parece estar teniendo operativamente algunos baches en la atención particularizada a aquellos individuos, que, dentro de la sociedad, necesitan más recursos y oportunidades para salir de su posición de desventaja.

Este paradigma es recurrente por la idea de un patrón de la masividad o la universalidad de alcance de las políticas sociales –todo para todos- (Ferriol, 1999; Zabala, 1999a; Alonso, 2003; Martínez et. al., 2000; Espina, 2004a), a veces se pone en riesgo la también necesaria diferenciación operativa de grupos, territorios etc., por no hablar de la elección de la persona como sujeto de su propio consumo. No se trata, si pensáramos desde el punto de vista cultural, de acentuar el discurso del relativismo que reconociendo la diferencia, la legitima. Sobre todo si aceptamos con García Canclini, que si bien hay diferencias que son el fruto de estrategias distintas de reproducción social, lo cual es legítimo en la complejidad de nuestras sociedades, también hay otro tipo de diferencias que son el fruto de estrategias de subsistencia, que implican desventaja de oportunidades, y una posición subalterna en el juego de la hegemonía (García Canclini, 1995: 61–62). Las políticas sociales, y las políticas culturales dentro de ellas, precisan reconocer las diferencias, lo que implica reconocer la realidad social. En este punto coincido con Sara Gordon, cuando plantea que “la definición de los contenidos y del monto de las prestaciones sociales [...] está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza, y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva en la sociedad” (Gordon, 2002: 26).

La focalización de lo diverso es, por tanto, un eje a potenciar dentro del discurso y la práctica de la política social, que hereda características de modelos anteriores del campo socialista, y he aquí otra variable importante que afecta la atención de la pobreza en Cuba. Según Espina, “el excesivo centralismo en la toma de decisiones, la formalización de la participación y el homogenismo distributivo como

---

5 La cita es de Abranche, Enrique et al. 1994 Política social e combate à pobreza (Rio de Janeiro: Jorge Zahar) pág. 14.

elementos que provocan una baja sensibilidad para captar e introducir en el diseño de políticas las diferencias y particularidades individuales, grupales y locales en la satisfacción de las necesidades; [así como] el bajo perfil de los actores y gobiernos locales en el diseño de las políticas sociales a esa escala y la tecnoburocratización de su diseño estratégico” (Espina, 2004b: 138).

El escenario de la política social pasa hoy por múltiples y complejas transformaciones que no se han estudiado en toda su complejidad y perspectivas. Coincido con Espina, aunque más a nivel de premisa que de afirmación, que se estaría pasando de unas políticas de conservación a unas políticas de proacción, que priorizan lo social, algo que es orgánico a la Revolución como proceso de cambios culturales. Que en la actualidad las políticas tienen “una orientación básica hacia el manejo de las desventajas a través de la combinación de la atención asistencial –para los más desfavorecidos, principalmente ancianos y discapacitados, carentes de activos, a efectos de que puedan superar por sí mismos los obstáculos generados por el mercado- con la ampliación de estrategias preventivas centradas en la modernización de los servicios de salud y una mayor ampliación y desconcentración de sus redes de alta especialización hacia asentamientos apartados y de difícil acceso, la masificación del disfrute de los bienes culturales y la ampliación y diversificación de oportunidades a través de la educación” (Espina, 2004b: 138). En este contexto de políticas sociales, deberíamos ver de qué pobreza estamos hablando, y estaríamos entonces evaluando, de alguna manera, su efectividad

### **EL PERÍMETRO DE LA POBREZA EN CUBA**

Comenzaré por sistematizar algunos rasgos de la pobreza en Cuba, expresión tanto de las especificidades de los individuos, como de procesos estructurales que determinan la inclusión en y la exclusión de la centralidad de grupos en la órbita social. Me apoyaré en los resultados de la reciente investigación de Mayra Espina<sup>6</sup>, que a partir de otros trabajos de Ángela Ferriol, María del C. Zabala y suyos, propone un ámbito de la pobreza en mi país<sup>7</sup>. Estaríamos hablando de: “1)

6 Precisamente en el marco de una Beca Senior de CLACSO CROP 2003, esta investigación relaciona las políticas sociales con la pobreza, por lo cual sus resultados, por el rigor y la validez temporal, son un marco propicio para mi análisis específico de las políticas públicas de cultura. De ahí la recurrencia en algunos momentos de mi ensayo a esta imprescindible fuente cubana, entre otras cosas para rescatar las dimensiones comparativas y de integración que el programa de estudios propone.

7 Según la autora, estos rasgos pueden ser aceptados en dos sentidos: “como un perfil de riesgo y vulnerabilidad y como un cuadro de los grupos sociales afectados por tendencias de exclusión en algún sentido, que no tienen la capacidad para inte-

familias que, como tendencia, tienen un tamaño superior al tamaño promedio nacional; 2) presencia de ancianos y niños en el núcleo familiar; 3) familias monoparentales con mujeres jefas de hogar que no trabajan establemente; 4) altos niveles de fecundidad y de maternidad adolescente; 5) maternidad temprana y sin apoyo paterno; 6) ancianos viviendo solos y sin apoyo de otros parientes; trabajadores del sector estatal tradicional en ocupaciones de baja remuneración; 7) acceso nulo a muy pequeño a ingresos en divisas; 8) mayor presencia de negros y mestizos; 9) nivel escolar relativamente inferior a la media nacional; 10) precariedad de la vivienda y de su equipamiento; 11) baja presencia de activos tangibles e intangibles que puedan ser utilizados en estrategias de aumento de los ingresos; 12) repertorio de estrategias de vida reducido, de bajo nivel de solución, presentistas y que no permiten traspasar el nivel de la sobrevivencia; 13) aprovechamiento comparativamente inferior de las redes de servicios públicos y de las oportunidades ofrecidas por los espacios de igualdad; 14) mayor frecuencia de abandono o interrupción de estudios; 15) utilización de los niños para apoyar las estrategias de los adultos (cuidado de hermanos mas pequeños, venta en el barrio de artículos elaborados o conseguidos por los adultos, realización de tareas domésticas y otros encargos); 16) ubicación espacial preponderante en barrios marginales o de situaciones precarias del entorno; 17) reproducción histórico-familiar de las desventajas; 18) alta integración a organizaciones sociales; 19) bajo protagonismo en la participación social; 20) mayor concentración en las provincias de la zona oriental del país” (Espina, 2004b: 117).

Por su parte, Ángela Ferriol (Ferriol, 1999) remarca que los procesos asociados a la pobreza, en su particularidad cubana, no se dan en el sentido de una marginalidad y una exclusión expresa, debido a la existencia de un sistema de protección del que las políticas sociales son parte sustancial, que garantiza la canasta básica a precios bajos, y complementa los déficit dietéticos de personas enfermas, niños y ancianos. A lo cual suma un sistema de seguridad y asistencia social que da cobertura a las poblaciones necesitadas. No obstante, quizás sería apresurado asegurar que en Cuba no hay marginalidad expresa o latente. En este punto coincido con Enrique Ubieta en que “si la centralidad capitalista genera su marginalidad como condición de su existencia, como requisito para su reproducción, nuestra centralidad genera y *padece* la suya como un peligro para su sobrevivencia, pero sólo esa centralidad revolucionaria, por su carácter, puede revertirla

---

grarse, a escala individual, pero que también el sistema social en su conjunto no tiene la capacidad de integrarlos totalmente” (Espina, 2004: 117).

definitivamente” (Ubieta, 1996: 72). “En Cuba, a inicios de los años noventa las desigualdades interterritoriales e intraterritoriales, transitaban entre la inequidad espacial heredada, residual y las nuevas desigualdades sobreimpuestas”, por la compleja coyuntura del Período Especial (Iñiguez, 2004: 38).

Sobre este aspecto, comenta Aurelio Alonso que el estado cubano comprendió la necesidad de vincular las cuestiones relacionadas con la distribución del ingreso, la igualdad de oportunidades, la elevación de las capacidades humanas, el derecho a la seguridad social y a la protección contra toda forma de explotación y discriminación, como piezas integrables en una comprensión multidimensional de la equidad. La experiencia cubana, según este autor, da valor a la erradicación del desamparo en el foco de las políticas contra la pobreza, y la estrategia estatal ha sido la de cerrar las brechas estructurales de la distribución del ingreso, incluso a nivel territorial; la garantía del pleno empleo en las formas de la economía estatal predominantes hasta hoy; y la elevación del nivel educacional y cultural de la población, que tienen un correlato paralelo en la calificación de la fuerza de trabajo y la elevación gratuita del nivel de salud pública (Alonso, 2003: 27-29).

Según las investigaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), las cifras de pobreza urbana<sup>8</sup> -o como eufemísticamente llamaron en principio “población en riesgo de no satisfacer sus necesidades básicas” (Ferriol, et al., 1998: 5)- oscilaron entre un 6,3% de la población en 1988, pasando por un 14,7% en 1996, para situarse en un 20% en 1999 (Ferriol en Espina, 2004b: 114; Ferriol, 2004).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, por ejemplo, los datos con que aparece Cuba en los estudios comparativos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofrecen un panorama de ventaja con respecto a los países de la región en algunos indicadores, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer era 76,7 años en 2002. Otros estudios, de naturaleza cualitativa, aseguran distinciones para la pobreza cubana con respecto a la latinoamericana: “no existe la pobreza crítica o extrema, con sus secuelas de desnutrición, insalubridad, analfabetismo, inseguridad y exclusión social, ni la pobreza sin amparo, pues los sectores pobres tienen garantizada la satisfacción de necesidades básicas como la salud, la educación y la seguridad social y por otra parte están integrados y participan en la sociedad” (Zabala, 1999b: 117).

---

8 Aunque se reconoce con las autoras citadas que estas cifras no son del todo comparables, al medirse con criterios similares pero variables de una a otra medición, preferimos reproducir esta tendencia para valorar la naturaleza creciente de este proceso de empobrecimiento en la isla.

Sin embargo, en la periferia de la Ciudad de La Habana se están dando cinturones de pobreza que no excluyen, según las escasas investigaciones que los focalizan hasta el momento, muchos rasgos similares de esa “ajena” situación de pobreza latinoamericana, con matices, está claro. En este sentido, Rodríguez y Estévez hablan de un conjunto de fenómenos que se están dando en los llamados “llega y pon”-barrios de asentamiento ilegal, sitio de llegada de las migraciones del Oriente a la capital- entre los que podemos citar, el alcoholismo, la drogadicción (a pesar de su persecución e ilegalidad), la violencia (conyugal, paterno filial, callejera), el robo (intrabarrrial y extrabarrrial), la dependencia económica casi absoluta del mercado negro, la pérdida por parte de los niños de un patrón estable a imitar y sobre el cual desarrollar su propia personalidad, el analfabetismo funcional –fundamentalmente, por los bajos niveles de instrucción que se proyecta como tendencia en las nuevas generaciones por la orientación excesiva hacia el presente, pues la pobreza los obliga a vivir de la “lucha diaria”-, la deserción escolar en el marco de la “equidad de oportunidades”, el desempleo y subempleo, entre otras (Rodríguez y Estévez, 2004: 9-10). En nuestros grupos de discusión y entrevistas a sujetos de barrios considerados pobres, estos “fenómenos sociales” se daban con matices y manifestaciones particulares y quizás menos críticos al estar en una situación de legalidad en el escenario de lo que ellos eufemísticamente denominan “barrios de carencias”, para no llamarlos marginales (Rodríguez, 2005).

Más allá de que ha habido un conjunto de investigaciones que se vinculan a partir de datos, enfoques y metodologías, y que, a la vez, se distancian en matices y concepciones, lo cierto es que la cuestión la pobreza en Cuba requiere enfoques de investigación particulares que profundicen en sus manifestaciones concretas y las vean como algo más que una cuestión de ingresos y cambios socioestructurales. Mi visión del asunto, desde la mirada a las políticas, quedaría expuesta en los términos que siguen.

### **ALGUNAS TESIS SOBRE EL TEMA DE POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA EN CUBA**

Con el objetivo de indagar en la relación entre políticas culturales y superación de la pobreza como condición cultural, se ha decidido, operacionalizar la categoría *de políticas* culturales, aprovechando algunas dimensiones provenientes de investigaciones y reflexiones de Brunner (1987); Landi (1987); Miceli (1987); Mena y Herrera (1994); Coelho (2000), entre otros. Este dimensionamiento queda establecido en los siguientes criterios: 1) principios y conceptos formales de ac-

ción cultural; 2) estrategias operativas (ejes de trabajo); 3) Institucionalidad de la gestión cultural; y por último, 4) mediaciones culturales.

### **PRINCIPIOS Y CONCEPTOS FORMALES DE LA ACCIÓN CULTURAL EN LAS POLÍTICAS CULTURALES**

La primera tesis que manejo en relación con los principios y conceptos formales refiere que *en las políticas públicas de cultura se da una bivalencia con respecto a la noción de cultura que afecta la práctica de la acción cultural que atiende la superación de la pobreza*. Esta bivalencia se expresa en que, por un lado, el Ministerio de Cultura estructura sus principios básicos y su propia organización a partir de la noción de cultura artística y literaria, asociada a una política cultural tradicional de bellas artes y, por otro, recurre en sus discursos a los términos de cultura general integral (MINCULT, 2005).

Con respecto a la utilización de la primera de estas nociones, el “objeto social” del Ministerio de Cultura (MINCULT) tienen que ver con el fomento, la conservación y la promoción de las manifestaciones artísticas que se identifican con la cultura cubana. Y esto es algo que se puede reconocer al entrevistar a algunos de sus dirigentes: “la cultura artística y literaria, digamos que ese es el campo de responsabilidad del Ministerio de Cultura” (Rojas, 2005). Una crítica común de los expertos en nuestras discusiones es que las expresiones culturales populares, predominantes de los grupos en desventaja social, son incorporadas en sus estilizaciones y no en sus expresiones auténticas, por los discursos y la programación de nuestras políticas culturales (Linares, 2005). De hecho, uno de los campos de gestión cultural más fuertes del Ministerio, el del patrimonio cultural, continúa anclado en las expresiones inamovibles de la categoría cultura popular tradicional, que deja fuera los nuevos formatos culturales que se están dando en la sociedad. Desde las políticas, la excesiva estilización podría, desde una posición hegemónica, como advierte García Canclini, estar resemantizando “los objetos al cambiarlos de entorno y de clase” (García Canclini, 1987: 147), lo cual va también estableciendo modos de producción cultural y, sobre todo, modos de recepción basados en un código hegemónico, en este caso, en un código que sancionaría como cultura a incorporar aquellos formatos asociados a las bellas artes y letras, y la cultura popular decorada, según criterios de inclusión estética, que determinan, por supuesto, la distribución en los circuitos culturales predominantes.

Una conceptualización de la acción cultural a partir de un concepto restringido de cultura tiene, por supuesto, una incidencia en el tejido social y en la propia dinámica cultural del contexto cubano. Mirada desde las coordinadoras de los Talleres de Transformación In-

tegral del Barrio (TTIB), éstas se representan “la actividad cultural en la comunidad”, como una responsabilidad de la Casa de Cultura y la Dirección Municipal y por tanto, dejan fuera de la competencia social aquello que esté más allá de los márgenes de lo que se consagra como “la Cultura”. Al mismo tiempo, al concentrar la acción cultural siguiendo estos principios, encontramos que en la gestión a nivel local, se pueden hallar “lugares donde la Casa de la Cultura no hace nada. Por ejemplo, en mi Consejo Popular no tienen ninguna acción porque el municipio es muy grande y mi barrio está como marginado” (Maritza López, 2005). Sin embargo, en estos mismos barrios se están generando, según las entrevistadas y mis observaciones, iniciativas culturales ligadas, sobre todo, a la música y a la danza que pudieran ser incorporados de una forma orgánica a los procesos de inclusión y desarrollo social.

El otro punto de la llamada bivalencia en la noción de cultura es la aparición del término *cultural general integral* que conceptualmente excede, en mi opinión, el marco de la noción de cultura artística y literaria que se emplea en la acción cultural. Según el criterio del actual viceministro esta es una curiosa dualidad se da porque para la práctica, el concepto útil es el de cultura artística y literaria, pero “a la hora de evaluar el impacto de estas políticas, como el ciudadano es uno sólo, no hay manera de que tú puedas hacer una evaluación restringiendo ese concepto, sino que tienes que partir del concepto más general” (Rojas, 2005). Este recurso a la noción de “cultura general integral” no se limita al campo institucional de las políticas culturales, sino que proviene del campo político a partir de la estrategia de la *Batalla de Ideas* que abarca diversas instituciones del país en una multiplicidad de transformaciones de las que las políticas culturales no quedan fuera. La emergencia de la noción se da en un contexto político donde la cultura se relaciona con el bienestar y el problema cultural deja, por tanto, de ser de la competencia exclusiva de artistas e intelectuales, como se desprende de los análisis de los documentos políticos paradigmáticos (Castro, 1999) del momento.

Las expresiones de esta contradicción en la atención a la pobreza lleva a la conformación de una agenda de acción limitada a trabajar con un concepto de cultura restringido a lo artístico y literario que, por lo general, deja fuera manifestaciones de la cultura popular emergente que generan los sujetos sociales en desventaja. Por tanto, según se analiza de las entrevistas a las coordinadoras de los TTIB, los intereses culturales de la oferta no están coincidiendo con los de la demanda de los sujetos de esas zonas de vulnerabilidad social.

Otra incidencia del trabajo, con una noción restringida de cultura, es que el alcance de las políticas culturales y del radio de acción



cultural del Ministerio plantea una oferta sobre este criterio “elevado” de cultura que exige, la mayoría de las veces, una infraestructura cultural, lo que hace que el alcance de esta política sea puntual, mínimo y restringido a la Ciudad de La Habana, las capitales provinciales y alguna que otra de las cabeceras municipales. Incluso dentro de la capital del país, tal y como están planteadas las programaciones de políticas culturales, quedan fuera las zonas de periferia urbana donde se dan los procesos de pobreza con mayor proporción, según confirmamos en las investigaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, el Centro de Antropología y el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Esto se confirma también en las entrevistas realizadas a los agentes de transformación social en el contexto urbano capitalino.

Al evaluar y mantener un discurso desde una noción de cultural general integral, se está incluyendo, en el proceso cultural, procesos sociales y áreas de intervención que afectan igualmente el capital cultural de estos sujetos que no están dentro de la competencia del Ministerio por no ser su objeto social, lo cual podría traer “ruidos” en la gestión de la política cultural.

Una vez planteada esta primera contradicción conceptual que se da en torno a la noción de cultura, podemos seguir evaluando la lógica de la relación entre las nociones y los alcances de las políticas culturales, a partir de otro aspecto: el capital cultural. Hoy se da una identificación del capital cultural con elementos de “alta cultura”. En verdad, los discursos de las políticas culturales actuales no se refieren explícitamente a nociones de capital cultural. Sin embargo, es posible deslindar algunas ideas que nos permiten tener claridad sobre una noción fundamental para el planteo de cualquier principio de acción cultural. Al enfatizar en la necesidad de fomentar competencias y gustos estéticos “con lo mejor de la cultura cubana y universal”, la concepción de la programación cultural se plantea para que obras de alta calidad lleguen a la mayor cantidad de personas por todos los medios disponibles (MINCULT, 2003). En lo que Bourdieu llama el “estado objetivado” del capital cultural bajo la forma de bienes culturales, esas competencias estéticas se asocian con: el acceso a prácticas culturales tradicionales relacionadas con el cine, el teatro, el libro y las artes plásticas (MINCULT, 2003; Cecilia Linares y Yisel Rivero, 2005); las posibilidades y habilidades de apreciación de las artes (Rojas, 2005); la capacidad creativa de los sujetos con talento (Ibíd.); así como con la creencia de que, para que ese capital cultural se fomente, tiene que haber estrategias de la “formación de públicos” (Prieto, 2000).

A partir de la asociación del capital cultural con elementos de la alta cultura, la programación cultural se conforma de acuerdo a prác-



ticas que son asociadas a minorías de élite, dejando fuera la atención a los intereses de buena parte de la población, y particularmente, las demandas de aquellos productos culturales cuyas expresiones estéticas son consideradas como degeneradas y propias de la cultura de masas. Las políticas públicas de cultura en Cuba no parecen articular ni promover un concepto de capital cultural enfocado a asumir la cultura como un recurso para potenciar la ciudadanía sino que lo trabajan como una acumulación de competencias de apreciación y creación artístico-literarias que dotan de capital simbólico, como diría Bourdieu, a los individuos y grupos sociales.

Uno de los elementos de las relaciones internacionales actuales que más afectan la cuestión de las políticas culturales es la de la homogeneización que implica entronizar –y naturalizar– la cultura de masas norteamericana. *A pesar de que el principio de masificación es una constante en el planteamiento conceptual de las políticas culturales y en su propuesta de la cultura al alcance de todos, no se reconocen acertadamente las particularidades de acceso al bienestar cultural de los sujetos en desventaja social.* La masificación que se promueve se postula como opuesta a la cultura de masas capitalista, se opone a la mixtificación, a la degradación del producto cultural, a la reducción de la experiencia estética al mero entretenimiento, a la imposición de falsas experiencias estéticas, a la homogeneización de los gustos y hábitos culturales en detrimento de la identidad de las naciones y de los individuos, según se desprende del análisis de los discursos (Bernal, 1999, Prieto, 2005). Nuestra “masificación” es, según el Ministro, la única respuesta eficaz frente a la invasión de los modelos de la “cultura de masas imperialista” (Prieto, 2000: 5).

El problema de la masificación parece ser una demanda al campo cultural que viene del campo político. Los documentos de política cultural del Ministerio aseguran que como estrategia de socialización, la masificación prevé la difusión, por todos los canales posibles, de bienes y servicios culturales al alcance de todos (MINCULT, 2003). De igual forma que el hecho de operar con un criterio de cultura artística y literaria, la masificación le da un soporte conceptual a la estrategia de alcance universal para el que se piensan las políticas públicas de cultura hoy, donde no reconocen las diferencias de acceso de los sujetos en desventaja social a las oportunidades del sistema institucional. Como afirma Pablo Rodríguez, “lo más complejo es estandarizar lo que es diverso” (Rodríguez, 2005).

Esa estandarización de las prácticas y los gustos culturales, con que trabaja la programación de la política cultural, parece estar llena de contradicciones, y evidencia síntomas de desgaste y potencial para un replanteo. Como dice una de mis entrevistadas, de Marianao, un

barrio periférico de la capital: “no a todo el mundo el gusta lo mismo” (Hernández, 2005), por tanto, una política cultural no puede seguirse planteando desde patrones masivos de consumo, como si hubiera sólo un público que tiene que identificarse con la necesidad política del concepto de un sólo pueblo frente a las agresiones de EEUU.

El principio de la masificación del acceso y su universalización es válido en el punto en que nivela las posibilidades de acceso. Al mismo tiempo es ilusorio porque no particulariza en las condiciones de ese acceso y supone las mismas situaciones de “arribo” a esa cultura general integral como un derecho y una posibilidad de todos los cubanos, cuando hemos aprendido como no hay nada más excluyente que los procesos de formación del capital cultural.

Este criterio de masificación lo podemos pensar como un remanente insuperado del “modelo excesivamente igualitarista de los ochenta” (Espina, 2004b), y una influencia heredada del bloque socialista en las maneras de hacer política, porque tanto las políticas sociales como las culturales potencian espacios de igualdad que no se desprenden de rasgos heredados de esta dinámica política. Sobre dicho criterio, desafortunadamente, los espacios de igualdad no son planteados como *espacios de equidad* que reconozcan la diferencia y trabajen especialmente con aquellas que son fruto de desigualdades estructurales e históricas de acceso a los servicios y bienes culturales para una vida digna. Esto hace que, en el marco de la lógica de la masificación en la cultura, no quepan propuestas efectivas de socializar –que es algo bien distinto de masificar-, como las expresiones culturales nuevas que van surgiendo en la sociedad a partir de la reestratificación, la crisis del Período Especial, la incorporación de elementos del mercado y el aire foráneo que trae el incremento del turismo. Es como si la lógica de la cultura general integral las excluyera.

Por último, y en relación con nuestro objeto de análisis, podríamos plantear una última tesis referente a los principios, de modo que podamos pasar a otras dimensiones de las categorías de análisis: *Las políticas públicas de cultura en sus discursos se refieren a la función emancipatoria de la cultura, sin embargo, no se proponen explícitamente la atención a la pobreza como una matriz cultural, ni se explota todo su potencial para la inclusión de sujetos en desventaja a los circuitos y espacios de participación social.*

En el discurso de la política cultural sobre “las funciones de la cultura” se explicita su función emancipatoria (la única vía martiana para ser libres); la función civilizatoria humanista (como fórmula de que el hombre recobre su matriz integralmente humana); y la acción desalienante en la esfera de los valores (Prieto, 1996; Bernal, 1999). Asimismo, parece claro que el principio de la cultura como recurso ha

estado presente en las estrategias actuales, pero sus funciones se asocian operativamente con el liderazgo del movimiento de resistencia cultural contra la norteamericanización de la cultura; la incorporación de jóvenes desvinculados a nuevos circuitos de formación artística; el ingreso de divisas para la actividad cultural subvencionada y para el presupuesto general del Estado; la coordinación de la relación entre la política y los intelectuales dentro del proceso revolucionario; y la inversión en capital cultural y la contribución a la legitimidad del proceso y su rol en la construcción del consenso.

En mi opinión, estos principios, si bien son importantes, deben repensarse en cuanto a las prioridades sociales e incluso contextualizar sus alcances. La cultura como un recurso no puede hacer prevalecer una dimensión espiritual de las necesidades en detrimento de la satisfacción de las materiales, por eso las políticas públicas de cultura tiene que ir insertas en una lógica de políticas públicas. Estos procesos tienen que ir de la mano. Una política pública de cultura que no atienda la pobreza en el ámbito de la cultura, en tanto matriz, contribuye a naturalizar procesos de exclusión que limitan el potencial emancipador de los sujetos en desventaja, deshumaniza las relaciones sociales y constituye un efecto alienante, no sólo desde lo meramente axiológico, como de lo político en general. Sobre este particular, entre los expertos cubanos, destaca el criterio de Esther Pérez cuando asume que el socialismo es un cambio cultural que exige herramientas culturales, para su construcción, que tienen que gestarse también desde políticas públicas de cultura (Pérez, 2005). Las experiencias de los TTIB avalan que a través de las prácticas culturales pueden superarse procesos de marginación y que la cultura puede ser un recurso para la recuperación de la participación política y ciudadana. Experiencias sociales con proyectos culturales como las de Balcón Arimao y El Barracón, de La Lisa, en zonas en desventaja social, a cuyas líderes entrevisté, aseguran que la cultura puede ser un generador de empleos, de prácticas sociales inclusivas que revitalizan el barrio e implican a la gente que tradicionalmente no se reconoce en los circuitos formales de participación cultural. El reconocimiento de “una función emancipatoria” de la cultura tiene que venir aparejado de un despliegue de principios conceptuales que ayuden a comprender a la cultura como un espacio simbólico sobre el que es preciso actuar desde el campo de las políticas públicas que se propongan una transformación integral del ser humano.

#### **ESTRATEGIAS OPERATIVAS (EJES DE TRABAJO DEL MINCULT)**

Sobre este punto, manejo la tesis de que *las estrategias operativas de las políticas públicas de cultura en Cuba no favorecen la atención a la*

*pobreza, sin embargo, implícitamente muchas de ellas sí tocan, desde la universalidad de su alcance, algunas partes del proceso de pobreza como matriz cultural.*

En cuanto a la formación artístico-literaria, un ámbito que destacan las políticas culturales del Ministerio, podríamos señalar que se están dando procesos de formación de la enseñanza artística de una manera “descentralizada” (*sic*) y ampliada de las matrículas, sobre todo en el caso de los instructores de arte. Coordinado por el Ministerio de conjunto con el Grupo de la Batalla de Ideas, este programa está concebido como un instrumento cultural y político de superación de la pobreza como matriz cultural, en tanto crea puestos de trabajo, “aleja” a los estudiantes de situaciones marginales y permite reforzar su capital cultural y social. En este contexto de universalización, uno de los problemas de estos programas de formación “de acceso masivo” tiene que ver, básicamente, con su contraparte económica, según Viviana Togores, una de nuestras expertas entrevistadas. Togores, aludiendo solamente a la sostenibilidad económica, asegura que la inversión en un capital humano que no generará capital económico puede convertirse en un boomerang para el proyecto social y su salud.

La esfera de la creación artística, si la observamos desde la producción de cultura y no estrictamente de arte, no está planteada para atender la pobreza como una matriz cultural; restringe el espacio de la creación a los artistas y escritores y deja fuera del circuito (que no tiene necesariamente que ser internacional o nacional), a sujetos que *desde abajo* están haciendo y reinventando la cultura popular. A pesar del lugar estratégico de la cultura, no se ha logrado poner óptimamente a esta esfera de la vida, como un colaborador del proyecto social para resolver problemas asociados a la pobreza como matriz cultural, para lo cual parece indispensable que las políticas culturales estén insertas en una estrategia más global de desarrollo dentro de las políticas públicas que valoren la sostenibilidad de sus estrategias a escala social.

Aunque desde el punto de vista estratégico se identifica el nexo que tiene que haber entre la oferta y la demanda cultural; la realidad es que existe una desconexión a nivel programático. Ello se evidencia en las estrategias de programación no totalmente atentas a la realidad y sus cambios, y específicamente a las demandas culturales que se advierten tanto en los análisis de las entrevistas a las coordinadoras de los talleres, como de los criterios de Elena Socarrás (2005) especialista en trabajo comunitario y del propio Ministro (Prieto, 1999).

Los documentos de trabajo del Ministerio reconocen como objetivo la ejecución y la evaluación de la programación artística en su relación con los programas de desarrollo locales y el trabajo con

las estructuras políticas y sociales de base. Una estrategia al parecer más enunciativa que operativa, según se evidencia en las entrevistas a gestores locales, porque la estructura municipal de Cultura no tiene financiamiento y, por lo tanto, no genera proyectos sostenibles que vayan más allá de alguna que otra actividad. En estos documentos, en el grupo de expertos y en los análisis de discursos, se identifican problemas de sectorialidad que afectan la proyección y el desarrollo de las políticas públicas de cultura, restringiendo el campo a la institucionalidad estatal identificada con el “sistema institucional de la cultura”, con normas, reglamentos y objetivos propios referidos, sobre todo, a la esfera de lo artístico literario, aunque es latente la voluntad de esta coordinación.

La programación a nivel local tiene problemas de implementación y alcance en muchos casos por causas ajenas a las políticas mismas. De las entrevistas, podemos confirmar obstáculos tales como que “muchas gente no tiene ni ropa para ir a las funciones ni dinero para el transporte” (Osenes, 2005); o que “la escasez hace que nadie quiera ir a los teatros o a la sinfónica. La gente se queda en el barrio jugando dominó y lo que iba a invertir, quizás en las papeletas, se lo toma en ron”, “porque no hay proyectos culturales de barrio” donde “la cultura viva de la gente tenga un espacio” (Santana, 2005).

Analizada a partir de su relación con la pobreza como matriz cultural, y lo antes mencionado, es posible deducir que la programación no aprovecha las experiencias disímiles de concepción y manejo (de ingenio y alternativas más baratas quizás) de los sujetos implicados. Esto hace a la política menos coherente orgánicamente con los imaginarios y los hábitos de la gente, y desconecta una lógica de consumo de una lógica de programación. Así, si tomamos en cuenta los problemas y conflictos relacionados con la pobreza como una matriz cultural a transformar, las actuales intervenciones en materia de cultura-desarrollo-pobreza, no se generalizan en un diagnóstico participativo, que dé pie a las propuestas de estrategias que luego deben ser sometidas a consulta y concertación para que se conviertan realmente en una decisión pública.

Hay programas dentro del Ministerio que contribuyen a superar la pobreza mediante la satisfacción colateral de ciertas necesidades humanas: el Programa Nacional de Lectura; la instrumentación de programas especiales con el Ministerio de Educación para la atención a amplios sectores cubanos desmovilizados de sectores agrícolas y agroindustrial azucarero tras el reajuste económico de esa industria; el fortalecimiento de las comisiones de Desarrollo Sociocultural que se integran al hacer de las localidades. Pero queda aún mucho por hacer en una adecuación de estos programas a las necesidades de la gente.

**INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN CULTURAL**

En lo referente a la institucionalidad, podríamos plantear la tesis que afirma que *las políticas públicas de cultura si bien cuentan con un sistema institucional para la gestión cultural, su configuración no presenta condiciones óptimas para la atención a la pobreza como una matriz cultural*. Según nuestro análisis, las direcciones municipales y las casas de cultura, principales ámbitos del sistema institucional de la cultura, no parecen ser los canales óptimos para la gestión cultural. Esta afirmación se sustenta en que la gestión a nivel local, deja lugares vírgenes a los cuales no llega la acción de las Casas de Cultura. Incluso el propio ministro, en 1999, señalaba un conjunto de deficiencias, aún por atender, que tenían que ver con las limitaciones de recursos para la promoción; el estado “ruinoso” de las instituciones; la carencia de una base material técnica especializada; problemas estructurales y organizativos; los lastres burocráticos en el intercambio entre las instituciones y los creadores; falta de preparación de la mayoría de los cuadros para enfrentar estos desafíos; la carencia de una fuerza técnica calificada para el trabajo cultural comunitario (Prieto, 1999).

Además, entre las instituciones del Estado, no hay la suficiente coordinación para la práctica de esa política de masificación, que como se dijo, hegemoniza los temas del discurso político-cultural. Asimismo, en el plano institucional de la cultura, pese a la voluntad de promover una amplia concertación social alrededor de los programas y proyectos culturales en los distintos territorios del país, según un estudio de Alina Casanova y Ana Iris Carcasés hecho en 2004, se dan ambigüedades en la manera de interpretar la participación por los encargados de canalizarla. Todas estas valoraciones son coincidentes con algunas de las planteadas por los expertos y con la mayoría de las quejas de las transformadoras sociales.

Los problemas de participación encuentran en el sistema institucional del Estado, en materia de cultura, algunos tropiezos importantes. Cecilia Linares, por ejemplo, se pregunta “hasta qué punto las instancias municipales y sus distintas comunidades tienen condiciones reales de poder articular estrategias y crear espacios para el crecimiento de las capacidades de participación en la toma de decisiones de los distintos actores presentes en sus escenarios de acción” (Linares, 2004: 137). En este sentido, plantea como condiciones y límites: la centralización, que obstaculiza la posibilidad de enlaces efectivos para la coordinación y cogestión con otros agentes sociales; una estructura jerárquica para la toma de decisiones, en especial en lo que refiere a la distribución y uso de los recursos materiales; un estilo de dirección vertical que genera un conjunto de prácticas con dificultades para poder abarcar la heterogeneidad de sus bases y desarrollar relaciones

horizontales. En cierto sentido, según la investigadora, prevalece un criterio sectorial de tratamiento de la realidad regido por normas, procedimientos y estructuras que son controlados por las instituciones u organismos nacionales a través de sus instancias provinciales, según lo que cada sector considera prioritario.

Por otra parte, en las entrevistas individuales y grupales con especialistas de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en varios municipios habaneros, es común el reconocimiento del interés de las Direcciones Municipales de Cultura de participar en la transformación integral de los barrios, pero que no cuentan con recursos necesarios para hacer actividades. Sostienen que un promotor cultural en la estructura de los Consejos Populares no puede hacer mucho por no tener autonomía de gestión y un respaldo económico. También se critica los impedimentos que tiene el sector cultural a nivel comunitario para poder poner la cultura en función del desarrollo local a partir de su potencial para activar proyectos locales que tengan rédito económico.

En el plano económico, fundamental para el soporte material de toda política cultural, el Ministerio de Cultura no cuenta con una estructura de respaldo para gestionar la cultura en su dimensión de desarrollo, y los procesos burocráticos que se generan a raíz de “la necesaria centralización” están atentando contra el buen desempeño de los programas culturales. La esfera económica de la cultura tiene que ser repensada (Rojas, 2005). Lo mismo sostiene Tania García desde su experiencia como economista (García, 2005). No se vislumbra ninguna política de incentivos para pequeñas industrias culturales, como tampoco proyectos de economía local que aprovechen las posibilidades de la cultural para generar ganancias.

Se identifican en esta gestión y contexto, algunas frustraciones y valoraciones críticas de la gestión. Por ejemplo, Esperanza Cantillo (TTIB El Canal, Cerro) nos dice: “yo quiero hacer talleres de pintura, y no tengo pintura, quiero hacer talleres de teatro, y no tengo instructor. Cultura, como municipio no tiene recursos, y la gente se va porque pagan poco” (Cantillo, 2005). Se encuentran inquietudes como la que plantea Mariela López, de CAI Los Ángeles, en Marianao: “a mi me gustaría que en mi barrio la gente pudiera expresarse culturalmente, que todo eso que se ve en las cuadras los fines de semana, las ruedas de casino, el dominó se exprese como una cultura que es también de los cubanos” (López, 2005). Estos ejemplos confirman la tesis apuntada al comienzo de este capítulo cuando se hablaba de una desconexión entre las ofertas culturales y la demanda de la gente que está en los barrios.

Respecto al criterio económico de manejo de la cultura, identificamos algunas ideas como las que siguen: “es difícil generar empleos



porque no podemos generar economía local. Y yo tengo ideas rodando, talleres de costura, de cocina, de albañilería para jóvenes” (Hernández, 2005). Esta idea de la necesaria gestión económica local no es nada oportuna y no será bien oída por algunos círculos políticos, teniendo en cuenta, con Aymara Hernández que la descentralización fiscal es uno de los puntos débiles del contexto local cubano. Específicamente cuando se refiere a los gastos, los identifica como “el freno fundamental para la generación de un mayor impacto en términos de desarrollo local” (Hernández, 2004: 81). Los sujetos entrevistados en el barrio, refieren la imposibilidad de buscarse recursos por su cuenta porque los mecanismos económicos están muy restringidos, y las iniciativas, por lo general, no tienen el respaldo del Poder Popular. La dinámica económica local tiene que ser repensada antes de proponernos una agencia en materia de cultura en ese ámbito. Esto está entorpeciendo el buen desempeño de las políticas culturales y su objeto social(ista).

Mi criterio es que habría que replantearse algunas zonas del sistema institucional de la cultura incluyendo, como recomiendan los expertos, el sistema económico, de modo que pueda encargarse con un mayor dinamismo de la cultura en los barrios, porque del modo en que están dispuestos, no tienen un alcance efectivo en la pobreza como matriz cultural.

### **MEDIACIONES CULTURALES**

Pero todo lo analizado hasta este momento no puede explicarse de forma aislada de un conjunto de *mediaciones del sistema social que limitan el alcance de las políticas públicas de cultura en la atención a la pobreza como una matriz cultural*. Esta es una tesis que hemos tratado de sustentar siguiendo la lógica de la clasificación operativa propuesta, para las mediaciones, por Jesús Martín Barbero, que son: socialidad, ritualidad, institucionalidad y tecnicidad. Como se podrá entender, estas mediaciones refieren al conjunto de la sociedad, a su trama, por lo que en esta aproximación hemos traído a colación a aquellas cuya incidencia en nuestro objeto de investigación es más palpable y, específicamente, a aquellas que pudieran, de algún modo, explicar los resultados compartidos en las otras tres dimensiones de nuestra categoría analítica. Todas ellas están marcadas por las variables internacionales del aislamiento que promueve el bloqueo norteamericano.

Con respecto a la socialidad, manejo la tesis de que *la participación y el ejercicio de la ciudadanía, aunque tienen canales y recursos de inclusión formales, en la práctica carecen de condiciones óptimas para que las políticas públicas de cultura puedan atender la pobreza*.

Según una sistematización documental y testimonial sobre el tema de la participación a partir de los trabajos y opiniones de dis-



tintos especialistas (D'Angelo, 2004; Deriche, 2004; Martha Alejandro, 2005; Linares, 2004; Thévoz, 2002; Valdés Paz, 2000; Espina, 2004b) se pueden identificar un conjunto de rasgos sobre la participación entre los que se encuentran: la convocatoria desde un paradigma participativo con tendencia centralista en muchos de los procesos participativos; la participación asociada con limitaciones normativas relacionadas con los temas que se discuten que no están incluidos en la agenda de debate; la falta de información, que extrapolado se referiría al fallo de canales de datos, que le den a la gente a la que se dirige la política, la posibilidad de conocer la naturaleza, el alcance, los móviles y los límites de aquella; un conocimiento necesario para disentir y proponer. Asimismo se apunta la existencia de restricciones de expresión constructiva y creativa de la subjetividad social, que atentarían contra la optimización y la democratización de las políticas, si siguiéramos la idea de Laurent Thévoz; la persistencia de una cultura centralista-verticalista-consumista; la falta de autonomía del ámbito local (no existe correspondencia entre lo que se demanda y su grado de autonomía). Igualmente puede apuntarse la escasa sistematización de lo que se hace; la tendencia a una producción teórica sin práctica, o una práctica sin fundamento teórico; la escasez de recursos; la ausencia de metodologías que permitan visiones integrales de la comunidad; una diversidad de programas y proyectos comunitarios promovidos desde diferentes sectores que se superponen y no tienen la suficiente coordinación; la falta en la agencia política de una planeación integral local, así como el desconocimiento de los proyectos y actividades comunitarias que realizan otras organizaciones e instituciones; el criterio de participación que asocia a la comunidad como beneficiaria de las acciones diseñadas desde "arriba".

A estos se suman la existencia de prejuicios mutuos entre las organizaciones y los organismos; las diferencias significativas en cuanto a la interpretación de la realidad; las metodologías verticalistas que utilizan en sus intervenciones comunitarias; así como la búsqueda de protagonismos y lucha por cuotas de poder. Se da también, según estos autores sistematizados, una homogeneidad de acciones y procedimientos empleados para promoverla, así como poca diversidad de actores participantes en los espacios creados a estos fines; y por último, una escasa socialización de las decisiones y una recurrencia de los mismos actores en las estructuras de participación.

Si entonces hablamos de las mediaciones de la institucionalidad, se plantea el criterio de que la política cultural, como una política pública, está mediada en Cuba por varios factores, opinión que sustento a partir de los trabajos de Mayra Espina, Juan Valdés Paz y mis propios datos. El modelo de políticas públicas estaría traspasado por

la centralización que obstaculiza la posibilidad de enlaces efectivos para la coordinación y cogestión con otros agentes sociales, centralización que está justificada por la necesidad del país de optimizar los recursos del Estado para hacer frente al bloqueo económico y evitar la corrupción interna.

Específicamente en el plano institucional de la cultura, el resultado de otras investigaciones da cuenta de un panorama nada disímil. Por ejemplo, Casanova y Carcasés en su trabajo del año 2004 plantean que la participación se da en el campo cultural cubano para legitimar las políticas de desarrollo en esa esfera y lograr la cohesión social en torno a las acciones a emprender. Se advierte, asimismo, una escasa socialización de las decisiones y una recurrencia de los mismos actores en las estructuras de participación, una tendencia a la homogeneización de los procesos participativos sin una atención a las comunidades en donde se desarrollan, sin que atiendan acertadamente las problemáticas que surgen a nivel local. A lo cual se suma la ausencia de métodos diversificados para la participación en el trabajo cultural de los territorios que provocan la apatía de una parte de la población que no se reconocen (Casanova y Carcasés, 2004).

En lo referente a la *ritualidad*, las afecciones de esta mediación social a las políticas públicas pueden definirse por: la planificación periódica de los recursos económicos; los ciclos políticos de elección de dirigentes populares a nivel de base, que afectan la continuidad de los proyectos; los mecanismos y prácticas burocráticas incorporados y ejercidos por inercia por nuestros sistemas institucionales; los recursos y prácticas de los individuos que resisten la posibilidad del cambio cultural; las diferencias entre los ritmos de las prácticas culturales urbanas y rurales; y la adecuación de las estrategias a los contextos políticos. Podría concluir que las políticas públicas de cultura encuadran en una dinámica y a un encargo social y resultaría muy difícil hoy que se planteen un cambio radical del sistema institucional. Como vimos, formalmente se está generando una tensión con respecto al encargo social y a su participación en la transformación inconclusa de la realidad cubana hacia un sistema más justo. Las culturas populares que se asocian con los sujetos productores y portadores de matrices de pobreza tienen ritmos propios que tienen que ser atendidos desde abajo, desde el reconocimiento de su propia forma y sentido.

Por último, la cuarta mediación social, la *tecnicidad* refiere un conjunto de factores que explican algunas de las tesis manejadas y los resultados de investigación que las sustentan. En el orden de la acumulación de saberes, cabe reconocer la cultura política que ha generado la práctica de la revolución con tendencia a la universalización del acceso a la instrucción y al conocimiento general. Asimismo, puede

plantearse la identificación del ideal político de “el pueblo más culto del mundo”, con la suposición de una promesa de acceso a bienes y servicios culturales que tienen que ser atendidos por las políticas. En el orden de los instrumentos, el proceso de adiestramiento social que estamos atravesando con la incorporación de nuevas tecnologías a nuestras prácticas, que hace que estos procesos de socialización tecnológica (expresado desde ollas arroceras, hornillas eléctricas, hasta tecnologías disponibles en clubes de computación, videoclubes barriales, tele-clases del sistema de enseñanza, etc.), están generando un conjunto de aprendizajes y desaprendizajes que tienden a colocar nuevos márgenes sociales cuando el acceso no es atendido gradualmente de menor a mayor. Esta “revolución tecnológica” trae consigo un proceso de gestación de necesidades tecnológicas a partir de una inversión en capital cultural que no tienen un correlato en la oferta de un mercado para conseguir instrumentos para realizarla. Todo ello genera marginalidad y exclusión.

Por otro lado, las tecnicidades como cambios en el sensorium, en los modos de percepción y experiencia social, según la teoría de Martín-Barbero, pueden estar cambiando no sólo por la introducción de tecnologías sino también por la multiculturalidad que genera potenciar una industria nacional como el turismo y los efectos de la globalización variables internacionales que habrá que estudiar su impacto en la pobreza.

En resumen, nuestros resultados apuntan a que la cultura como recurso ha estado presente en las estrategias actuales de las políticas culturales. La cultura “sirve” desde la visión que dan los discursos y prácticas del campo político-cultural para: 1) liderar el movimiento de resistencia cultural contra la norteamericanización de la cultura; 2) para la incorporación de sujetos sociales (jóvenes) desvinculados a nuevos circuitos de formación artística; 3) para ingresar divisas para la actividad cultural subvencionada y para el presupuesto general del Estado, integrándose a las estrategias del país de fomentar la economía de los servicios; 4) para mediar la relación entre la política y los intelectuales dentro del proceso revolucionario; y 5) para dar continuidad a la inversión de la Revolución en capital cultural y contribuir a la legitimidad del proceso.

De hecho, las políticas culturales que coordina el Ministerio de Cultura no atienden explícitamente el tema de la pobreza, lo cual no quiere decir, ni que en Cuba las estrategias de superación de esta condición no tengan un contenido y sentido de transformación cultural, ni que las actividades en las cuales se realiza “la política cultural” del Ministerio de Cultura no contribuyan a superar la pobreza como una matriz cultural desde una posición colateral. Lo que está faltando es

una acción clara y coordinada, socialista y cubana para que nuestras políticas culturales y nuestra historia cultural nos sirvan como un recurso para potenciar la ciudadanía y la participación.

### **CULTURA Y DESARROLLO HUMANO: APERTURAS PARA CUBA**

Cada vez más la cultura y el desarrollo se ven como procesos interconectados. La cruzada de la UNESCO para implicar a los Estados en proyectos de políticas culturales que tengan una sostenibilidad asegurada por sus propias fuentes y un rédito social se ha impuesto a pesar de la creencia norteamericana del desarrollo sin políticas culturales. Las políticas culturales tienen, en el mundo de hoy, un rol fundamental para procurar un desarrollo humano integral, que incluya lo material pero que lo supere.

Ante la pregunta de cuál es la relación efectiva entre la redistribución y el reconocimiento, entre la política social y la política cultural que trabaja con las expresiones culturales, podríamos decir que tanto en Cuba como en América Latina viene faltando, en este sentido, una coordinación formal u operativa, y que lo que pudiéramos llamar el contrapunteo de reconocimiento/redistribución no se ha resuelto completamente en estrategias culturales integradas a las sociales. El proceso político cubano de las últimas décadas se ha postulado como un cambio cultural. Desde este criterio se ha propuesto un conjunto de desplazamientos hacia lo público, que va desde el consumo hasta la ciudadanía. Este cambio cultural –propuesto desde el *deber ser* de las políticas-, para que sea sostenible tiene que conectarse con el cambio social, con las nuevas dimensiones que va tomando lo público.

La relación cambio cultural-cambio social, desde el rol de sujeto que en ella tienen las políticas culturales, no se está dando con los formatos y ritmos necesarios para una ruptura, no sólo con lógicas de consumo capitalistas, sino con sus modos de hacer como sistema, con sus lógicas de intervención social y con su agencia pública. El rezago de las políticas culturales en la atención al cambio social está dando pie al surgimiento y reforzamiento de marginalidades que son una fuerza de rozamiento bastante fuerte para los ideales de pueblo culto, y de una nación inclusiva “con todos y para el bien de todos”. El socialismo como opción tiene que generar un sistema de evaluación constante de sus formas políticas, a partir de sus principios dialécticos con los que se identifica.

Una mirada a las variables internacionales puede hacernos entender la reticencia del sistema político cubano a plantearse a fondo cuestiones que atañen a su gestión socialista. Pero la ratificación de errores no puede ser nuestra opción por el progreso. Es totalmente orgánico a nuestra historia revolucionaria plantear políticas públicas de cultura

que atiendan la pobreza de forma óptima, que enfatizen en propuestas que hagan a la pobreza un proceso reversible. Unas políticas públicas de cultura que atiendan el proceso social en el que se formulan y realizan. De ello se desprende que como expresión de socialidad, la política cultural por sus dimensiones públicas no puede ser efectiva, eficiente y eficaz si no incluye mecanismos de concertación que tengan a la horizontalidad y la participación como premisas políticas y culturales. Dice Perry Anderson, que “la izquierda necesita una política cultural; pero lo que esto supone es, ante todo, una ampliación del límite de su propia cultura” (Anderson, 2000: 19). Quizás no le falte razón.

### **ALGUNAS RECOMENDACIONES**

Como en este trabajo, se ha tratado de que la crítica sea propositiva, de manera que las políticas culturales puedan aprovechar los resultados de las investigaciones que la focalizan, me gustaría plantear un conjunto de recomendaciones. Estas propuestas focalizan dos campos de intervención: el campo político-cultural y el campo de la investigación que le es inherente. Al campo político-cultural, llamaría a comprender que el problema de la pobreza tiene una solución, antes que política, social, pero que sin políticas, puede revertirse todo lo avanzado por el proceso socializador de la revolución cubana. Sería propicio coordinar un debate sincero y cubano con los encargados de establecer e implementar la política educativa, comunicativa, institucional, un replanteo del tema político cultural en las escuelas, los medios de comunicación social, organizaciones religiosas, de asistencia comunitaria, circunscripciones y centros de trabajo, organizaciones políticas, de masas y profesionales.

De igual forma, está haciendo falta buscar mecanismos políticos para implementar políticas particularizadas (afirmativas, si se quiere utilizar el término), que contribuyan a mejorar las condiciones culturales para un acceso realmente equitativo a los circuitos políticos, laborales, educativos y culturales del país. Políticas que sean cubanas, con un estilo cubano, y desenvueltas en los mecanismos institucionales por potenciar, que aprovechen la tradición y las críticas de otras políticas afirmativas. Sería oportuno trazar una política de inserción de sujetos en desventaja en circuitos culturales “tradicionalmente” dentro de la creación artística, sin referirnos a una política de cuotas, sino a repensar los “espacios sociales de captación” e igualmente trazar una política y estrategias para la inclusión en los espacios formativos de sujetos en desventaja en circuitos de formación excluyentes como es el caso de negros en las Escuelas de Ballet clásico.

Al campo político cultural le sería oportuno reconocer que el rol intransferible del Estado en la regulación de la agencia pública exi-

ge, en nuestras circunstancias, una respuesta que sea centralizadora y descentralizadora a la vez. Centralizadora en su rol de acotar la gestión de actores no estatales en la política social y su concertación con la gente, especialmente en el plano económico; y descentralizadora en lo que queda a los estilos, formatos y recursos de gestión siempre y cuando estén dentro de la lógica y los principios de la “filosofía” de la Revolución.

Al campo académico, le sería pertinente defender la posición crítica de las ciencias sociales con respecto a los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, incluso, con respecto a aquellos que con frecuencia están al margen del debate público. En este sentido, un primer paso podría ser confeccionar *un mapa detallado de la pobreza en Cuba*. Una complementación de estudios cuantitativos (que incluya cuestiones relacionadas con los ingresos, con la participación de los ciudadanos en desventaja en los procesos de producción, circulación y consumo), con aportes cualitativos que contribuyan a profundizar en las variaciones de la pobreza en función de variables como el género, la raza, las identidades, la profesión y la instrucción, por citar ejemplos.

Este mapa que podríamos llamar cultural de la pobreza serviría a las políticas para focalizar procesos, fenómenos, situaciones, estratos y lugares en desventaja social sobre los que operar e intervenir en políticas no sectoriales sino integrales que incluyan todas las variables de la transformación (económica, educativa, laboral, de socialización y cultural). Igualmente, sería útil un análisis con un eje demográfico de la pobreza y con preguntas abiertas cualitativas, que echara luces sobre las percepciones más generalizadas sobre lo marginal, la pobreza y el bienestar.

De igual forma hace falta potenciar desde la investigación *los diagnósticos microsociales de las políticas públicas existentes que atienden a la pobreza*. Es indispensable para valorar la implementación, y el nivel de coherencia entre los resultados y los objetivos actuales y poder realizar una evaluación, incorporar, reformular o replantear mecanismos y estilos para políticas más vastas. Un planteamiento de políticas integrales no puede partir de apriorismos, sino de la evaluación puntual de experiencias sectoriales para que la integración no sea sólo de procedimientos, fuerza y recursos, sino de lógica, de concepto. Queda aún mucho por aprender de los *nuevos contenidos sociales de la relación ruralidad-urbanidad-pobreza*.

La puerta está abierta para el debate, y desde la década del noventa hasta hoy se ha venido discutiendo un conjunto de investigaciones aisladas y sin coordinación expresa, que desde sus ángulos particulares contribuyen a pensar procesos como la marginalidad, la pobreza,

la discriminación racial y sexual, la desigualdad y las políticas sociales. Se necesita no sólo voluntad, también recursos para potenciar un campo de investigaciones que debe ser complementario a las políticas; un campo de investigación que tiene aún mucho que explorar, discutir y pensar para que la política revolucionaria no tenga que andar a tientas en el complejo universo de la pobreza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acananda, Jorge Luis 2002 *Sociedad civil y hegemonía* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Agencia Cubana de Noticias 2007 *Supera los 89 mil millones de dólares daños del bloqueo contra Cuba*. La Habana. Disponible en: <http://www.ain.cu/2007/septiembre/18asdanos.htm>, consultado, 5 de octubre de 2007.
- Alonso, Aurelio 2003 "Lidiar con la pobreza en el Caribe hispano: en busca de claves efectivas". Ponencia al Congreso de la LASA 2003, Dallas, Texas.
- Álvarez, Sonia E., et al. 1998 "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements" Álvarez, Sonia, et al. (eds.) *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (Boulder: Westview Press).
- Anderson, Perry 2000 "Renovaciones" en *New Left Review* (Madrid: Akal) No. 2.
- Arendt, Hannah 1998 *La condición humana* (Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.).
- Banco Mundial 2005 *Comunicado de prensa*. Disponible en <http://www.bancomundial.org> (Consultado 12/4/2005).
- Bernal, Rafael 1999 a "La política cultural no es una abstracción" en *Coordenadas* (La Habana), No. 8.
- Betto, Frei 2005 *Pobreza, políticas y cultura* (Entrevistado por Lázaro I. Rodríguez). (La Habana, inédita).
- Bourdieu, Pierre 1990 "Algunas propiedades de los campos" en *Sociología y Cultura* (México: Grijalbo).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Brunner, José J. 1987 "Políticas culturales y democracia: hacia una teoría de las oportunidades" en García Canclini, Néstor (comp.) *Políticas culturales en América Latina* (México: Grijalbo S.A.).
- Casanova, Alina y Ana Iris Carcasés 2004 "La participación en la gestión institucional de la cultura" en Linares et al. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).



- Castro, Fidel 1999 *Una Revolución sólo puede ser hija de la cultura y las ideas. Discurso pronunciado en el Aula magna de la Universidad Central de Venezuela (3 de febrero de 1999)* (La Habana: Editora Política).
- César, María A 2005 *Mujer y política social en Cuba: el contrapunteo socialista al bienestar capitalista* (La Habana: Mercie Ediciones S.A.).
- Coelho Texeira José (ed.) 2000 *Diccionario crítico de política cultural: cultura e imaginario* (México: CONACULTA).
- Constitución de la República de Cuba 1992 Gobierno de Cuba.  
Disponibile en <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> , consultado, 4 de julio de 2005.
- D'Angelo, Ovidio 2004 "Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria" en Linares, C. et al. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Deriche, Yamile 2004 "De la coordinación a la integración", en Linares et al.
- Espina, Mayra 2004a "Reestratificación y desigualdad" en Iñiguez Rojas, Luisa y Pérez Villanueva, Omar E. (comp.) *Heterogeneidad social en la Cuba actual* (La Habana: Centros de Estudio de Salud y Bienestar Humano/Universidad de La Habana).
- Ferriol, Ángela 1999 "Política social cubana: situación y transformaciones" en *Temas* (La Habana) No. 11, julio–septiembre.
- Ferriol, Ángela 2003 "Ingresos y desigualdades en la sociedad cubana actual" en Menéndez, Manuel (comp.) *Los cambios en la estructura socioclasista en Cuba* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- Ferriol, Ángela et al. 2004 *Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana. Informe de investigación* (La Habana: INIE–CEPDDE–ONE).
- García Canclini, Néstor 1987 "Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano" en García Canclini, Néstor (comp.) *Políticas culturales en América Latina* (México: Grijalbo S.A.).
- Hernández Morales, Aymara 2004 "Neoliberalismo, localismo, ¿una asociación posible de desmentir? Respuesta desde la experiencia cubana" en Linares, C. et al. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Iñiguez, Luisa 2004 "Desigualdades espaciales en Cuba: entre herencias y emergencias" en Iñiguez Rojas, Luisa y Pérez Villanueva, Omar E. (comp.) *Heterogeneidad social en la Cuba actual* (La Habana: Centros de Estudio de Salud y Bienestar Humano/Universidad de La Habana).



- Landi, Oscar 1978 “Campo cultural y democratización en la Argentina” en García Canclini, Néstor (comp.) *Políticas culturales en América Latina* (México: Grijalbo S.A.).
- Linares, Cecilia 2004 “Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano” en Linares et al. *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- López, Oscar; Monterroso, Ileana y Garzazo, Mónica 2004 *Programa de estudios multidisciplinarios sobre pobreza 2004 Nociones elementales para entender la pobreza*. (Guatemala: FLACSO/ASDI).
- Martínez, Osvaldo, et. al. 2000 *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999* (La Habana: CIEM-PNUD/Ed. Caguayo)
- Martín-Barbero, Jesús 2001 “Reconfiguraciones comunicativas de lo público” en *Anàlisi* (Barcelona) No. 26.
- Mena, Úrsula y Herrera, Ana R. 1994 *Políticas culturales en Colombia. Discursos estatales y prácticas institucionales* (Bogotá: M&H Editores).
- Miceli, Sergio 1987 “Estado, mercado y necesidades populares: las políticas culturales en Brasil” en García Canclini, Néstor (comp.) *Políticas culturales en América Latina* (México: Grijalbo S.A.).
- Ministerio de Cultura 2005 *Objetivos de trabajo 2005 del Ministerio de Cultura de la República de Cuba*. Documento de Archivo del Ministerio.
- Ministerio de Cultura de Cuba 2003 *Política Cultural Gubernamental*  
 Disponible en: <http://www.campus-oei.org/cultura/cuba/index.html>.
- Naussbaum, Martha y Amartya Sen (comps.) 1996 *La calidad de vida* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Ochoa, Ana M<sup>a</sup> 2002 “Políticas culturales, academia y sociedad” en Daniel Mato (coord.) *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder* (Caracas: CLACSO/CEAP/FACES/Universidad Central de Venezuela).
- Panitch, Leo y Gindin, Sam 2003 “El capitalismo global y el imperialismo norteamericano” en *Temas* (La Habana) No. 33–34, abril–septiembre.
- Pereira, Potyara A. P. 1994 *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências*. Brasil: NEPPPOS/CEAM/UnB. (inédito).
- PNUD 2004 *Informe sobre Desarrollo Humano 2004 La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa).
- Prieto, Abel 1996 “La cultura cubana: resistencia, socialismo y revolución” en *Cuba socialista* (La Habana) No. 2.

- Prieto, Abel 2000 "Vanguardia y pasividad. Intervención del Ministro en el Pleno del Consejo nacional de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba" en *Coordenadas* (La Habana) No.6.
- Rodríguez Oliva, Lázaro I. y Ochoa, Oscar 2004, "Políticas culturales: recurso y método. Entrevista a George Yúdice" en *Revista Casa de las Américas* (La Habana) No. 239.
- Rodríguez, Pablo y Estévez, Claudio 2004 *Algunas reflexiones en torno al problema de la pobreza y la marginalidad, a manera de introducción. El caso cubano*. (La Habana: Centro de Antropología, Papeles de investigación).
- Sen, Amartya 1985 *Commodities and Capabilities* (Amsterdam: North Holland).
- Spicker, Paul 2007 "Definitions of poverty: twelve clusters of meaning", en Paul Spicker et al. *Poverty. An International glossary*. Nueva York: CROP/Internacional Social Science Council/Zed Books.
- Thévoz, Laurent 2002 *Procesos de concertación para la gestión pública* (La Habana: Centro Félix Varela).
- Togores, Viviana 2003 "Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los 90" en Witte, Lothar (editor) *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Ubieta, Enrique 1996 "Notas para un estudio de la marginalidad en Cuba" en *Contracorriente* (La Habana) año 2, No. 4.
- Valdés Paz, Juan 2000 "El sistema político cubano en los años noventa: continuidad y cambio" en Moreneo, Manuel, et al. (coords.) *Cuba. Construyendo futuro. Reestructuración económica y transformaciones sociales* (España: El Viejo Topo/ Fundación de Investigaciones marxistas).
- Yúdice, George 2002 *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global* (Barcelona/México/Buenos Aires: Editorial Gedisa).
- Zabala, Ma. del Carmen 1999b "Algunas consideraciones sobre familia y pobreza en Cuba" en *Diversidad y complejidad familiar en Cuba* (La Habana: Centro de Estudios Demográficos e Instituto Iberoamericano de Estudios sobre Familia).
- García Canclini, Néstor 1995 "Como se forman las culturas populares: la desigualdad en la producción y en el consumo" en *Ideología, cultura y poder* (Buenos Aires: UBA).
- Gordon, Sara 2002 "Ciudadanía y derechos sociales. ¿criterios distributivos?" en Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/ASDI).

**HERNÁN MOREANO URIGÜEN\***

## **FRONTERA, POBREZA Y VULNERABILIDADES**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo abordará la situación de la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia en el período 2000-2005, frente a la política antinarcóticos patrocinada por los Estados Unidos para la reducción de los cultivos de hoja de coca en los departamentos colombianos de Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo. Este aspecto entra en el contexto de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos (febrero 2003) en la que el conflicto interno de Colombia representa la principal amenaza a los intereses norteamericanos de fomentar la democracia y el libre mercado a lo largo y ancho del continente, debido a la expansión del narcotráfico y las operaciones de los actores armados -declarados como terroristas por la Casa Blanca- a las naciones vecinas.

\* Hernán Moreano se desempeña como estudiante del doctorado en relaciones internacionales en la Universidad de British Columbia en Canadá. Fue profesor de la Universidad Internacional del Ecuador, e investigador asociado al área de relaciones internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-sede Ecuador). Es licenciado en Comunicación social por la Universidad Central del Ecuador y es master en relaciones internacionales por la FLACSO.

El Ecuador ha reforzado militarmente su frontera con 8.000 hombres<sup>1</sup>, y ha proyectado planes de ayuda social en las zonas más marginadas y vulnerables de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. En tal sentido, con el fin de prevenir el auge de la delincuencia y la venta de productos ilegales, se creó la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR) que ha elaborado desde el 2001 obras de infraestructura, como caminos vecinales, puentes y sistemas de agua potable y alcantarillado. Los pueblos fronterizos no cuentan con una infraestructura en educación, salud y albergues adecuada para recibir a los desplazados, además, estas zonas fronterizas, enfrentan una crisis económica y laboral como consecuencia de la dolarización en Ecuador desde enero del 2000.

Por último, las fumigaciones con el herbicida glifosato, que es esparcido por vía aérea en los cultivos de coca en territorio colombiano, han afectado los cultivos lícitos de los campesinos ecuatorianos, y también la salud de los mismos –generándoles manchas en la piel y pérdida de cabello-. Por este último punto, el gobierno del Ecuador, como parte de una política exterior que se basa en el principio de “soberanía y libre determinación de los pueblos”, ha exigido a Colombia respetar 10 Km. de no fumigación para evitar problemas, pero esto no ha sido efectivo hasta la actualidad debido a las diferentes estrategias que se manejan tanto en Bogotá como en Quito. Por ejemplo, en agosto de 2005, en el rancho Crawford de Texas, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, respaldó a su homólogo colombiano Álvaro Uribe comprometiéndose a seguir financiando al Plan Colombia en los próximos dos años, mientras el canciller ecuatoriano, Antonio Parra Gil, cuestionaba las fumigaciones a su contraparte colombiana Carolina Barco (El Comercio, 2005).

Estos detalles llevan a plantearse como hipótesis que la debilidad institucional ecuatoriana, relacionada con la forma en que se maneja el desarrollo en la frontera norte, constituye el factor principal que favorece el incremento de la pobreza en la zona, cuya vida social se desenvuelve en contextos externos e internos de vulnerabilidad, situación que ha generado, a su vez, el involucramiento ecuatoriano en el Plan Colombia. Por lo tanto, la pregunta que se intentará responder será si tiene el Ecuador los recursos institucionales suficientes para reducir la pobreza en la frontera norte desde la vigencia del mencionado Plan.

---

1 Hasta 14 millones de dólares al mes gasta Ecuador en el cuidado de la frontera norte, por la movilización y mantenimiento de sus tropas, a propósito del conflicto interno que afecta a Colombia. “[...] ese presupuesto bien podría invertirse en proyectos de desarrollo comunitario en la región, asolada por la pobreza”. (González, 2005).

Como principal objetivo se identificará el déficit de las diferentes instituciones públicas y privadas que brindan apoyo al desarrollo social y económico en la zona de frontera, lo que lleva a plantear los siguientes objetivos específicos en cada uno de los capítulos a desarrollar:

- Analizar la política antidrogas norteamericana hacia la subregión y su influencia en el diseño de las políticas públicas de seguridad y desarrollo;
- Identificar las políticas y estrategias de los principales actores dentro de la toma de decisiones de Quito, Bogotá y a nivel de la Comunidad Andina de Naciones para los planes de desarrollo en las fronteras;
- Identificar, ordenar y analizar los principales efectos socio-económicos en la zona durante la vigencia del Plan Colombia.

En el primer capítulo se hará una crítica de la mencionada política antidrogas y a sus efectos en la frontera en estudio con el fin de establecer políticas y estrategias que den prioridad al desarrollo social y económico de los pueblos y no tan sólo a la presencia militar/policial para un control efectivo.

El segundo capítulo abordará el concepto de frontera y cómo ésta es percibida frente a los conflictos con los diversos actores transnacionales involucrados en negocios ilícitos. Se hará también, una breve descripción de las políticas de desarrollo existentes a nivel fronterizo en los últimos cinco años para integrar a las diversas poblaciones al desarrollo nacional. Se indagará acerca de los roles desempeñados por instituciones como la UDENOR, por parte del Ecuador, y el Fondo de Inversión por la Paz (FIP), en el caso de Colombia, al coordinar y ejecutar obras de infraestructura. Por otra parte, se analizará el rol de la Comunidad Andina de Naciones para fomentar el desarrollo en cada una de las fronteras.

Por último, el tercer capítulo estudiará la influencia represiva de los Estados Unidos en la frontera colombo-ecuatoriana en su lucha contra el narcotráfico y la guerrilla colombiana, y se analizará también la situación social y económica de las poblaciones fronterizas que en la actualidad sufren las consecuencias de la posición norteamericana.

La información para elaborar el presente documento es resultado de los trabajos de campo realizados en las poblaciones fronterizas en Esmeraldas, Carchi y, Sucumbíos; entrevistas a académicos, diplomáticos, militares y miembros del gobierno nacional y de Organismos No Gubernamentales (ONG) de Quito y Bogotá. Además, se revisaron datos estadísticos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del

Ecuador (SIISE), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y datos de prensa de Ecuador y Colombia. Se revisaron también informes y boletines de instituciones que manejan los temas de desplazados, derechos humanos, fumigaciones, narcotráfico, seguridad, democracia y desarrollo.

## **CAPÍTULO I. MODELO POLÍTICO DE DESARROLLO Y SEGURIDAD**

### **1.1. ¿UNA ESTRATEGIA FALLIDA?**

Los EE.UU. gastan anualmente entre 35 mil y 40 mil millones de dólares por año en su guerra contra las drogas; la mayor parte en “interdicción e inteligencia” (Naím, 2003: 59); pero la creatividad y la audacia de los carteles de la droga “han hecho con regularidad grandes huecos en las estrategias del gobierno” (Naím, 2003: 60). A pesar de que el 2004 fue el año en que más se fumigó en Colombia, como estrategia prioritaria del gobierno nacional para erradicar la oferta (más de 130 mil hectáreas), el Departamento de Estado de Estados Unidos, con base en imágenes satelitales tomadas por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), señaló que las hectáreas sembradas con coca no disminuyeron en el año 2004. A diciembre de ese año, el sistema registró 114 mil hectáreas sembradas con coca, la misma cifra que reportó para el año 2003, cuando la reducción fue de más del 30% respecto del 2001, 56 mil hectáreas según el Departamento de Estado (de 169 mil en 2001 a 114 mil en 2003).

Según Naciones Unidas, en el año 2004, las hectáreas sembradas disminuyeron en 6 mil. Para Alfredo Rangel Suárez, de la fundación Seguridad y Democracia, esto da a entender que para “erradicar una hectárea se requiere fumigar 22, y que para erradicar las 80 mil supuestamente existentes se deberían fumigar 1 millón 700 mil hectáreas” (Rancel, 2005). Por lo tanto, Rangel lo considera irracional, “al menos en términos de eficiencia operacional y técnica”, para no hablar de los “aspectos políticos, sociales y económicos”<sup>2</sup>.

Por otra parte, en los Estados Unidos mucho se ha debatido sobre el fracaso de las políticas antidrogas. Glen Segell en su ensayo

---

2 Para Rangel “los cultivos de coca han migrado hacia áreas cada vez más distantes, a zonas montañosas, y la mayoría son cultivos pequeños, muy dispersos y que se confunden con los cultivos lícitos de familias campesinas. Todo esto atenta contra la eficacia de las fumigaciones y las hace muy costosas: económicamente, porque cada vez hay que fumigar más lejos; socialmente, porque buena parte de los cultivos son de familias campesinas y la fumigación afecta su ingreso y su alimento; políticamente, porque sigue echando en brazos de la guerrilla y de los paramilitares a la población campesina, poniéndola en contra del Estado”.

*La guerra antinarcóticos y las relaciones cívico-militares* sostiene que “mientras los individuos son adictos al consumo de drogas, sus sociedades llegan a ser adictas al capital que es generado en el negocio de las drogas” (Segell, 2000: 12), lo que muchas veces sirve para financiar a las “propias agencias antidrogas y a la vez da empleo a los miles de oficiales antinarcóticos a nivel mundial”. Es así que esta lucha se vuelve un círculo vicioso. Además añade que la corrupción aumenta en las naciones en las que se incautan las drogas “debido al poder del dinero para sacar a los narcos de las cárceles o sobornar jueces” (Segell, 2000:9).

Respecto a la lucha contra el terrorismo, después del 11 de septiembre de 2001, el Comando Sur de los Estados Unidos (SOUTHCOM) ha señalado “que no existen indicios de actividad terrorista islámica que pongan en peligro la seguridad estadounidense”<sup>3</sup>. Sin embargo, las transferencias y ayuda económica hacia la región “se concentran principalmente en lo militar” (Álvarez, 2005: 1), lo que según varias agencias internacionales —*Washington Office for Latin America* (WOLA)- ha repercutido en “una preocupante intromisión de los militares en áreas como la prevención de delitos de seguridad pública o generación de política sectorial sin el adecuado control civil”<sup>4</sup> (WOLA, 2005a:1).

El mayor receptor de ayuda militar en la región es Colombia: sólo durante 2003 este país recibió USD 553 millones, mientras que otros USD 122 millones fueron transferidos a programas de inversión social<sup>5</sup> (WOLA, 2005a:1). Críticos norteamericanos del Plan Colombia como Adam Isacson consideran que se debería enviar mayores recursos hacia “la promoción del desarrollo alternativo que den a los granjeros incentivos a abandonar la coca y construyan mayor infraestructura para mejorar el mercado de cultivos legales como la yuca y azúcar” (Contreras, 2005: 3).

---

3 Discurso pronunciado por el General Bantz Craddock, Comandante del Comando Sur de los EE.UU., el 9 de marzo del 2005. The Center for International Policy. Visitada el 25 de junio de 2005 <<http://www.ciponline.org/colombia/050309crad.pdf>>

4 “Las pandillas juveniles en Centroamérica son un problema serio, que requiere soluciones que abarquen los servicios sociales, educativos, desarrollo económico y fortalecimiento de la ley...No es un problema que requiera de lo militar”. Discurso de Joy Olson, directora ejecutiva del WOLA, el 9 de marzo de 2005. Visitada el 9 de agosto de 2005. <[http://www.wola.org/security/release\\_southcom\\_posture\\_030905.htm](http://www.wola.org/security/release_southcom_posture_030905.htm)>

5 El total de transferencias entre el año 2000-2005 suman los USD 4 mil millones. Ver documento WOLA septiembre 2004 “Diluyendo las divisiones: tendencia de los programas militares de los EE.UU. para América Latina”. Visitada el 9 de agosto de 2005. <[http://www.wola.org/publications/military\\_diluyendo\\_las\\_divisiones.pdf](http://www.wola.org/publications/military_diluyendo_las_divisiones.pdf)>

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en la ciudad de Quito, Ecuador, en noviembre de 2004, hubo consenso al definir los problemas para la estabilidad y la democracia: la pobreza, inequidad y seguridad pública<sup>6</sup>. Aún así, la ayuda militar norteamericana se mantendrá para los próximos años en la región y aún más para Colombia, de acuerdo al apoyo que el presidente George W. Bush brindó en su visita a Cartagena en noviembre del 2004 y en la visita de Álvaro Uribe en agosto del 2005 al rancho Crawford en Texas.<sup>7</sup>

El Cuadro 1 describe el número de efectivos entrenados por los Estados Unidos:

**Cuadro 1.** Efectivos entrenados por EE.UU. en Colombia

<b>País</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>
<b>Colombia</b>	2.476	6.300	6.477	12.947	28.200
<b>Ecuador</b>	681	899	1.267	662	3.509

Fuente: WOLA, 2005a: 3

En el ámbito regional, la política de los países andinos, por su parte, ha “sido reactiva” (Bonilla, 2000: 9). La instancia de integración, que es la Comunidad Andina de Naciones (CAN), si bien tiene una retórica en la política exterior; “no ha sido capaz de procesar un solo mecanismo eficiente para agregar en una instancia compartida los intereses de los países andinos frente a los Estados Unidos” (Bonilla, 2000:9). Tampoco se han desarrollado instrumentos institucionales que permitan “la generación de un espacio de seguridad cooperativa”, por lo que se podría confirmar que las relaciones de cada país andino con los EE.UU. han sido bilaterales. Tal es el caso de Ecuador que, frente a las políticas antinarcóticos planteadas por los EE.UU. “ha aceptado sin mayores dificultades la inclusión dentro de los acuerdos internacionales

6 Red de Seguridad y Defensa en América Latina, VI Conferencia de Ministros de Defensa. Declaración de Quito. Visitada el 9 de julio de 2005.

<<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/vi-conf-min-decla.html>>

7 El presidente de Estados Unidos, George Bush, reconoció los logros obtenidos con el Plan Colombia, al señalar que “la delincuencia violenta en Colombia está a su nivel más bajo en 16 años”. El mensaje fue claro, pues el mandatario se comprometió a seguir respaldando en el Congreso de su país programas de ayuda posteriores al Plan Colombia. Uribe agradeció la cooperación de los Estados Unidos, calificándola como “ejemplar”, pues, según él, no se ha quedado en el discurso y “ha pasado a la práctica”. Aprovechó para pedir que la cooperación continúe, al señalar que “hemos avanzado, vamos ganando, pero todavía no hemos ganado”. Encuentro de Bush y Uribe en Texas, *diario El Tiempo*, Bogotá, 5 de agosto de 2005.



les contra el tráfico de drogas ilegales” (Bonilla, 2000:11). Para Alexei Páez, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, las capturas hechas a narcotraficantes, “a más de evidenciar lo vertiginoso de este crimen, también muestran una cercanía de las fuerzas de control, especialmente de la Policía, con la política de seguridad estadounidense” (El Comercio, 2005) .

Lo expuesto da a entender que este enfoque represivo no da importancia a los aspectos sociales, políticos y económicos que han llevado al desarrollo de actividades ilícitas. La realidad es otra, ante la erradicación forzada o las fumigaciones, las cuales

no fortalecen la lealtad de los campesinos al Estado; más bien sucede todo lo contrario al colocarse el Estado como enemigo del campesino, lo que ha generado que muchos de ellos se afilien a movimientos guerrilleros o sean parte de negocios ilícitos que son las únicas opciones de empleo que ellos pueden percibir en Colombia (Thoumi, 2005: 47).

En consecuencia, para una funcionaria de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) en Colombia, es claro el cierre del espacio humanitario que se manifiesta en

la ausencia de un plan de contingencia como componente integral de la estrategia de seguridad aplicada por el gobierno nacional en el suroriente del país, y en la ausencia de políticas de desarrollo socioeconómico para prevenir la vinculación de sectores sociales excluidos, a las economías ilícitas controladas por los grupos armados irregulares (Cevallos, 2005).

Por el lado ecuatoriano, se da a entender que “las diferencias que no han sido superadas entre Ecuador y Colombia y el temor de involucrarse en el conflicto interno de Colombia arruinaron la Política de Seguridad de la Frontera Norte ecuatoriana, emitida en el año 2000, que tenía como objetivo tener una frontera más segura y desarrollada” (Jarrín, 2005a: 1) como la mejor prevención ante las consecuencias del conflicto colombiano. La única estrategia sectorial que ha sido implementada en forma suficiente, en estos cinco años, ha sido la militar, “luego de haber logrado la firma del Concepto Estratégico Nacional por parte del Presidente de la República en el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), para la protección de la soberanía nacional” (Jarrín, 2005a: 1).

Para el Ecuador, Colombia vive un conflicto interno, mientras que para Colombia es una lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En la reunión de cancilleres y ministros de Defensa realizada en Bogotá,

en marzo del 2003, Ecuador no reconoció como terroristas a las FARC. De igual forma, la seguridad ecuatoriana se encuentra diferenciada de la defensa<sup>8</sup> pero el énfasis en el desarrollo social es *puramente discursivo, y no se refleja en los hechos*(Yandún, 2005) en Tulcán.; mientras que en Colombia la defensa y la seguridad se encuentran fusionadas en razón del conflicto armado que vive<sup>9</sup>.

La estrategia militar para el Ecuador es de vigilancia, protección y, en última instancia, de ser necesario, de defensa, “mientras que en Colombia es de carácter ofensivo, con la intención de aniquilar y quebrantar la voluntad de lucha de los grupos insurgentes, para llevarlos forzados a una negociación que permita según los planteamientos oficiales a un restablecimiento de la paz” (Leal Buitrago, 2005).

Lo anterior da a entender que la influencia norteamericana en el control de las fronteras para disuadir a los actores inmersos en el narcotráfico y en otras actividades ilegales es fuerte a nivel militar/policial sin que Ecuador y Colombia puedan aún acordar políticas sociales y económicas que fomenten el desarrollo y la integración regional. A continuación se verá más detalladamente qué se ha hecho para fomentar el desarrollo en la frontera.

## **CAPÍTULO II. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS FRONTERIZAS**

Si se maneja la frontera como el encuentro de diferentes construcciones sociales creadas por los individuos que habitan en un determinado territorio -a nivel comercial, económico, laboral, social, cultural-, se entenderá que ha generado que los límites del estado-nación sean los límites de otros simbolismos que se encuentran al otro lado de la frontera: prácticas y costumbres (Andreas,1998:7-8), como ha sido el caso de la frontera mexicano-norteamericana en donde los migrantes a Estados Unidos ven al norte como la tierra de las oportunidades y la riqueza, y el sur como el desempleo y pobreza.

En la actualidad, el Estado ecuatoriano ha dado importancia al control limítrofe militar/policial debido a la diversidad de “clandestinos actores transnacionales que atraviesan las fronteras con fines ligados al mercado negro de productos prohibidos en un territorio” (Andreas, 1998: 8-9), como se da con las drogas, armas, precursores químicos y abastecimientos para los grupos armados, y, más aún, cuando las autoridades de los diferentes gobiernos tienen su propia manera de ver a los diversos actores transfronterizos: guerrilla, paramilitares, desplazados, migrantes y delincuencia común/organizada.

---

8 Ver: Política de Seguridad y Defensa del Ecuador, Libro Blanco, 2002. Ministerio de Defensa Nacional.

9 Ver: Política de Seguridad Democrática, Gobierno de Álvaro Uribe, junio de 2003.

Por lo tanto se hace esencial revisar cómo Colombia y Ecuador han cuidado sus fronteras en los últimos cinco años.

### **2.1. PLAN, PROGRAMAS Y PROYECTOS**

Se entiende como *política pública* al conjunto de sucesivas respuestas del Estado, estructuradas a manera de un plan permanente con directrices generales para hacer frente a situaciones problemáticas de desarrollo y seguridad, “sobre las cuales se debentomar decisiones, que traducidas en planes de acción conduzcan a la solución de los problemas” (Jarrín, 2005a:1).

A nivel teórico toda política tiene un plan nacional que establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que buscan una mejor asignación de recursos. “A la vez el éxito del Plan depende de la calificada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales. Se espera una adecuada coordinación vertical, que se inicia en el plan, que compromete los programas sectoriales y regionales, y se materializa con los proyectos específicos” (Miranda, 2003: 1).

En las fronteras de Ecuador y Colombia coexiste

la insatisfacción de necesidades fundamentales primarias, especialmente en el ámbito rural, que compromete los sectores de: salud, alimentación, agua potable, vivienda, seguridad, educación, justicia, etc. (Funcionario de la UDENOR, 2005).

En este sentido, en un plan de desarrollo fronterizo se puede trabajar con proyectos que resuelvan las necesidades de la población; lo que convierte al proyecto en una “unidad operativa de desarrollo”, que sirve para alcanzar los objetivos establecidos en los planes y materializar los mejores índices de bienestar y desarrollo de las comunidades (Miranda, 2003: 2).

Dado que el plan nacional establece objetivos y prioridades sociales, y determina estrategias que señalan pautas para una mejor asignación de recursos, es obvio que la calificación de proyectos dependerá en alguna forma de su contribución al logro de dichos objetivos. Por esta razón, es que el éxito en la ejecución de los planes de desarrollo depende en gran parte de la adecuada selección de proyectos y de los correspondientes programas sectoriales (Miranda, 2003: 3).

En el caso de Ecuador y Colombia no se ha dado un interés por parte de los gobiernos centrales en atender las fronteras y “las políticas fronterizas se han dado con proyectos a corto plazo frente al fenómeno colombiano” (Ardila, 2005). Además, la línea de frontera aparece

como los “bordes y confines territoriales de un Estado en el que cada territorio es distinto al vecino, que constituye un espacio uniforme y una nación única, desprovista de contradicciones y espacios diversos” (Ramírez., 2004: 455). Este tipo de percepciones han generado desencuentros entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas, en la manera de trabajar los problemas de desarrollo y seguridad, “desconociendo que las fronteras son zonas de enlace cotidiano de una densa trama de intereses económicos, sociales y culturales” (Ramírez, 2004: 456). Por otra parte, las políticas de frontera en ambos países han sido desarrolladas desde un centro político-burocrático-tecnocrático -la capital- hacia la periferia que corresponde “a las zonas marginales, pobres, con pocas vías de comunicación, escasamente integradas al país y con poca presencia del Estado” (Buitrago, 2005).

Veamos qué se ha hecho en los últimos 5 años en la frontera colombo-ecuatoriana.

## **2.2. LA PERCEPCIÓN DE DESARROLLO PARA ECUADOR Y COLOMBIA: LA UDENOR Y EL FIP**

### *ECUADOR*

El gobierno del Ecuador, como estrategia de seguridad en la frontera con Colombia, identificó como una amenaza mayor a “la débil presencia institucional del Estado”. Más allá de la existencia de unidades militares y oficinas del gobierno central, se advirtió que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre, por lo que la política de seguridad propuso objetivos tales como “fortalecer la presencia del Estado de Derecho” e “impulsar la provisión estatal de bienes y servicios” (CO-SENA, 2002:1-3).

Por tal motivo el gobierno del doctor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) creó una unidad administrativa, dependiente de la Presidencia de la República, encargada de planificar, coordinar y ejecutar el desarrollo de la frontera: la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR).

La UDENOR es una agencia gubernamental ubicada en Quito, con oficinas en Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas. Concentra sus esfuerzos en coordinar acciones con otras agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y en buscar financiamiento interno e internacional (con mayor prioridad) para los proyectos de desarrollo en las provincias consideradas fronterizas: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo. Los proyectos de la UDENOR forman parte de un programa denominado “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza del Norte” (UDENOR, 2002: 4-5), cuyo objetivo primordial es

ofrecer alternativas económicas de empleo<sup>10</sup> para los habitantes de la frontera (UDENOR, 2002: 5).

La UDENOR depende fuertemente de la asistencia financiera internacional (Coordinador de la UDENOR 2005). Durante el 2002, la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) fueron claves para que la institución desarrollara su infraestructura física y capacidades operativas (UDENOR, 2002: 6). Esta dependencia aumenta en los años 2003 y 2004 al incluirse como donantes a la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Grupo Consultivo de Donantes (países europeos)<sup>11</sup> (UDENOR, 2004).

El proceso de toma de decisiones de la UDENOR se realiza en Quito de manera centralizada por medio de los comités de gestión “que están constituidos por funcionarios de alto nivel y con capacidad de decisión, delegados por cada una de las partes: el donante, el ejecutor, UDENOR, y los operadores técnicos -que están en contacto con la población- en los casos que sea necesario” (UDENOR, 2002: 10). Todo esto ha generado “una lógica vertical al haber un alto mando que toma las decisiones y una minoría del pueblo que puede opinar y votar [...] por lo tanto no se incluye a la población como participantes de los proyectos sino más bien como clientes” (Carvache, 2005).

Como resultado del Acuerdo de Cooperación entre la USAID y la OIM, el Programa fue establecido en el 2001 para las provincias fronterizas. Sus principales áreas de acción son: proyectos de infraestructura comunitaria y productiva, fortalecimiento de la sociedad civil y de gobiernos locales, así como asistencia a las comunidades

---

10 En este mismo informe se resalta que: “a los múltiples problemas internos que el Gobierno Nacional ha debido enfrentar, se añadió otro de carácter exógeno, que amenaza la estabilidad política, económica y social del Ecuador y que tiene su origen en los complejos problemas internos de violencia que operan en la hermana República de Colombia, cuyo territorio fronterizo con el Ecuador es escenario de actividades de narcotraficantes y de grupos irregulares armados, los cuales comprometen gravemente el desarrollo y la seguridad de la zona, y muy particularmente afectan a las poblaciones más pobres y vulnerables de las provincias del norte ecuatoriano, zonas que además, son ecológica y económicamente muy sensibles”. Informe Primer Año de Gestión UDENOR marzo 2001-marzo 2002, pp.5.

11 La UDENOR ha logrado convenios de cooperación por un monto de USD 266,4 millones, de los cuales el 50,18% son donaciones, y el 36,85% son créditos. El 28,45% de las donaciones corresponde a fuentes americanas y el 38,18% a la Comisión Europea. La totalidad de los créditos son concedidos por el BID. (Funcionario de la UDENOR, 2005).

receptoras, desplazados y refugiados como consecuencia del conflicto colombiano. Entre las obras principales financiadas por la USAID y ejecutadas por la OIM están: sistemas de agua potable, saneamiento, mejoramiento de caminos, puentes colgantes, puentes vehiculares, canales de riego, y embalses.

#### COLOMBIA

En el año 2000, se creó el Fondo de Inversión por la Paz (FIP). El mismo “define las características de los proyectos de desarrollo, los criterios de focalización y las prioridades en cuanto a áreas geográficas y líneas de acción” (Funcionaria del Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia de la Presidencia de la República, 2005). Esta entidad entrega los recursos a las ONG operativas contratadas por el gobierno colombiano y ellas se encargan de ejecutar los proyectos directamente con los campesinos. La lista general de la entrega de la ayuda para el desarrollo en el sur de Colombia se concibe como una jerarquía que va desde el donante hasta el ejecutor:

- Sección Antinarcóticos del Departamento de Estado
- USAID
- Chemonics (compañía contratada para administrar programa)
- Agencia de Desarrollo Alternativo del gobierno colombiano(FIP)
- ONG operativa contratada por el gobierno colombiano
- Comunidades<sup>12</sup>

Entre los programas que funcionan en los departamentos de Nariño y Putumayo se encuentran:

- **Familias Guardabosques:** el programa vincula familias campesinas e indígenas como guardabosques brindándoles un apoyo económico y un acompañamiento social y técnico ambiental. Se desarrolla en zonas localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, con presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos.
- **Proyectos Productivos:** es un programa de la Presidencia de la República, de carácter temporal, que se ejecuta en zonas focalizadas de cultivos ilícitos, mediante la gestión y apoyo a proyectos productivos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo, sostenibles técnica, social, económica y ambientalmente. Se han empleado cultivos de yuca, maíz, palmito, banano y cacao.

---

12 Datos proporcionados por oficina del Plan Colombia de la Presidencia de la República de Colombia.

Para la USAID de Colombia la ayuda va hacia el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo alternativo, y los desplazados; el presupuesto para el año 2004 fue de USD 121 mil (USAID, 2004). Sólo en el departamento de Putumayo, la USAID ha invertido, durante el período entre septiembre de 2001 y el 2004, la suma de USD 45,3 millones, con el fin de impulsar la sustitución de cultivos de hoja de coca y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes<sup>13</sup>.

Para concluir, vale preguntarse si tienen Ecuador y Colombia políticas nacionales de desarrollo fronterizo. La respuesta para el primer país la da UDENOR, a través de sus obras desde septiembre del 2001 en las provincias fronterizas, acciones que no existieron con anterioridad; y en el caso colombiano la da el FIP, con sus obras de infraestructura que se están desarrollando desde el año 2000, como estrategia para reducir los cultivos de coca en todo el territorio nacional.

El desarrollo en la frontera aún no es visto como un eje para disuadir de las actividades ilícitas; más bien se han desarrollado proyectos de desarrollo cortoplacistas que no logran atravesar las fronteras para una verdadera integración regional. Esto hace pensar que la frontera todavía es vista como una división de territorios y no como integración a nivel comercial, político, cultural y social.

### **2.3. POLÍTICAS BINACIONALES DE SEGURIDAD FRONTERIZA**

#### *2.3.1. LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES*

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI)<sup>14</sup>. Ubicados en América del Sur, los cinco países andinos agrupan a 120 millones de habitantes en una superficie de 4.710.000 kilómetros cuadrados, cuyo Producto Bruto Interno ascendía en el año 2002 a USD 260 mil millones (CAN, 2005).

---

13 Información proporcionada por Marcela Cevallos de CODHES, 31 de mayo de 2005 en Bogotá.

14 Compuesta por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), el Tribunal de Justicia, y la Secretaría General.

*2.3.2. ROL INSTITUCIONES BINACIONALES: CENAF, ZIF Y CADA*

La CAN define a los estados modernos como “entidades espaciales soberanas”, de ahí que la necesidad de establecer que “la cobertura territorial de dicha soberanía postule la linealidad, es decir el conocimiento preciso de los límites de esa porción de territorio dentro de los cuales el Estado ejerce su jurisdicción” (Oliveros, 2003:2). Por ello, aludir a la frontera en el contexto del desarrollo socio-económico implica, por un lado, reconocer la existencia de vínculos de una comunidad humana con otra que siendo vecina pertenece a otra jurisdicción nacional y, por otro, que sólo es dable percibir la frontera en la medida en que aquellos espacios situados en los confines de un Estado cuenten con una base demográfica. Así definida, la frontera siempre constituye una “frontera activa” (Oliveros, 2003: 3).

De esta manera se llega a la conclusión que la frontera es un concepto y una realidad compleja, pero que siempre constituye “un espacio de actuación compartida”, escenario de una densa trama de relaciones económicas, sociales y culturales (Oliveros, 2003: 3).

Dentro de la CAN existen convenios en materia de desarrollo con el fin de dar protección a las comunidades fronterizas y evitar así que se vinculen en actividades ilícitas. Los Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF) son el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de uno o dos países miembros de la Comunidad Andina colindantes, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brinda servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario<sup>15</sup>. Los Centros Nacionales de Atención de Fronteras (CENAF) están ubicados íntegramente en el territorio de un país, aledaño a un paso de frontera; o a un lado y otro, cercano al paso de frontera, es decir, unas instalaciones sobre el territorio de un país y otras sobre el del país limítrofe<sup>16</sup>.

Con Colombia y Ecuador, se han identificado las necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF<sup>17</sup> yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). La Cancillería de Colombia informó sobre su interés de integrarse a la infraestructura que se encuentra en construcción en el

---

15 Se debe construir un CEBAF a cada lado para evitar involucrarse en acciones de control colombianas en Ecuador. Revisar resolución andina 502. <<http://www.comunidadandina.org/normativa/res/r502.htm>> Visitada el 3 de marzo de 2005.

16 Documento de Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina de Naciones.

17 Visitar Página web CAN <<http://www.comunidadandina.org/normativa/res/R668sg.htm>> Visitada el 3 de marzo de 2004.



CEBAF de San Miguel del lado ecuatoriano y ofreció, en reciprocidad, disponer de un área para la operación de las autoridades ecuatorianas en el CEBAF de Mataje, en el lado colombiano. Hasta enero del 2004 no se llegó a concretar nada (Izquierdo, 2005).

Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) son los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada<sup>18</sup>. Entre sus principales objetivos está el de diversificar y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales entre los países miembros; favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica<sup>19</sup>.

En documentos de las ZIF entre Ecuador y Colombia existen varios programas identificados con proyectos que apuntan hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población asentada en las zonas de frontera:

- Programa Binacional de Integración Fronteriza (subprograma de generación eléctrica, manejo de recursos naturales binacionales, cooperación binacional en el área de salud, de infraestructura física binacional, comercio, turismo, entre otros).
- Programa Nacional de Desarrollo Económico (cultivo de tuna, plan de turismo, desarrollo rural, cultivo de quinua, producción de caracoles, entre otros).
- Programa Nacional de Gestión Ambiental (manejo de recursos naturales, entre otros).
- Programa Nacional de Desarrollo Social y Cultural (agua potable, unidad móvil de salud, entre otros).
- Programa Nacional de Infraestructura (mejoramiento de carreteras, ampliación del sistema alcantarillado, construcción del sistema de agua potable, entre otros)<sup>20</sup>.

En el caso de Ecuador las obras han sido realizadas por la UDENOR, la OIM y el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). En cambio,

---

18 Página Web Comunidad Andina, Desarrollo Fronterizo, <<http://www.comunidadandina.org/fronterizo/zif.htm>>. Visitada el 2 de octubre de 2003.

19 Dato proporcionado por funcionario de la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo, 20 de abril de 2005.

20 Plan de Desarrollo de la ZIF ecuatoriano-colombiana, capítulo Ecuador, 2002. Información proporcionada por Oskar Izquierdo de la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, 7 de mayo de 2005 en Quito.

en el lado colombiano no se pudo obtener información sobre la inversión social por parte del FIP, tan sólo un informativo sobre la reducción de los cultivos de hoja de coca por las fumigaciones<sup>21</sup>.

Con la decisión 549 de junio de 2003, de la CAN, se crea el Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA) con el fin de formular propuestas de estrategias subregionales en materia de desarrollo alternativo sostenible y prevenir acciones ilícitas, El objetivo es evitar la siembra y el traslado de los cultivos ilícitos de una zona o país a otro. A nivel binacional, la UDENOR de Ecuador y el FIP de Colombia, a través del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA) de Colombia, trabajan en conjunto (Restrepo Uribe, 2005). Pero para funcionarios del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) en Bogotá, dichos proyectos sólo están en papeles y no se han ejecutado “debido a que se ha dado mayor prioridad a las fumigaciones con glifosato en Putumayo y Nariño” (Piñas, 2005).

Para estudiosos de la frontera como Francisco Thoumi de la Universidad del Rosario y César Montúfar de la Universidad Andina, los gobiernos de Colombia y Ecuador no han visto a la frontera como una zona común, no existe una legislación similar que permita el desarrollo de proyectos productivos o posibilite la inversión en las regiones fronterizas, y en el departamento de Nariño, no ha sido posible implementar algo similar. A nivel binacional, el mayor esfuerzo se ha concentrado en la definición política de las ZIF y “no en su organización en torno a proyectos de desarrollo que generen dinámicas articuladoras” (Ardila, 2005).

#### **2.4 ¿EXISTE UNA POLÍTICA BINACIONAL DE SEGURIDAD Y DESARROLLO INTEGRAL?**

En el caso de las cancillerías de Ecuador y Colombia, ambas identifican, promueven e incentivan proyectos que generen intereses comerciales, financieros, tecnológicos, culturales, educativos, turísticos, así como la cooperación mutua para lograr un efectivo desarrollo económico y social en la ZIF, que redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones ecuatorianas y colombianas, con la participación de los gobiernos seccionales y de la sociedad civil organizada; aplicando para ello, en una y otra región fronteriza, los mismos programas, planes, proyectos, iniciativas, políticas y acciones, de acuerdo con las realidades propias de tales regiones (MRE, 2005). Pero, “todo queda hasta

---

21 De igual manera la totalidad de personas entrevistadas que manejan los temas de desarrollo y seguridad en la frontera desconocían las obras del FIP en Nariño y Putumayo. Todos confirmaban que el interés del Estado es en el aspecto militar/policial y en las fumigaciones.

allí, solo papeles, documentos y firmas” (El Tiempo, 2005), cuando se trata de ver la ejecución de las obras en la selva<sup>22</sup>.

En el caso de Ecuador y Colombia hay un sólo paso oficial fronterizo habilitado, que es el puente de Rumichaca en el Carchi, que facilita una serie de interacciones como parte “de una integración espontánea pero no como resultado de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos centrales” (Presidente de la Cámara de Comercio del Carchi, 2005). El de San Miguel en Sucumbíos y Putumayo no entra aún en funcionamiento debido a que no hay carretera asfaltada en Colombia a pesar de haber sido inaugurada en varias ocasiones<sup>23</sup>.

Los gobiernos tienen en cuenta sus fronteras sólo cuando “les plantean problemas de seguridad o dificultades comerciales” (Director del Diario *El Norte*, 2005) y la CAN no ha logrado ayudar a poner en marcha un marco permanente de articulación tanto entre los gobiernos centrales como entre las poblaciones fronterizas (Fescol, 2004:2).

Lo que da a entender que aún no se entiende que, desarrollo e integración fronteriza, son procesos que posibilitan la cooperación e interdependencia, por lo tanto deben reforzarse mutuamente. Colombia y Ecuador poseen una ZIF difusa que no logra articular ningún proyecto productivo y los problemas de seguridad dificultan su aplicación. Además, ha sido una demostración más que la integración ha sido concebida desde el centro de los dos países hacia su periferia, que en este caso son las fronteras.

De esta manera, la visión de la frontera como espacio donde predomina un criterio de “seguridad” depende, en buena medida, de la política de “securitización” implicada en el Plan Colombia ante la presencia de actores transnacionales involucrados en el mercado negro de armas, drogas, precursores químicos, delincuencia organizada, entre otros. A continuación veremos qué tan vulnerables son los moradores de la frontera norte del Ecuador y cómo es su situación social y económica.

### **CAPÍTULO III. PLAN COLOMBIA: EFECTOS SOCIO-ECONÓMICOS EN LA FRONTERA**

#### **3.1. DROGAS Y PLAN COLOMBIA**

Desde la década del ochenta, Estados Unidos, bajo la administración de Ronald Reagan (1981-1989), declara al narcotráfico como una

---

22 En diciembre de 2004 un grupo de funcionarios de la Cancillería de Ecuador no quiso viajar a Puerto El Carmen de Putumayo por temor a ser secuestrados. Diario El Universo, sección fronteras, 22 de diciembre.

23 Su última inauguración fue a mediados del 2000 en los gobiernos de Andrés Pastrana y Gustavo Noboa.

amenaza a su seguridad nacional: “la combinación de la actividad guerrillera de izquierda con la industria del narcotráfico le agregó una enorme dimensión a lo que ya se percibía como una amenaza contra la seguridad”<sup>24</sup> (Randall, 1992: 289). Con el deseo de ganar la guerra a las drogas en los Estados Unidos el gobierno federal invirtió una suma de USD 4,3 billones anuales hasta 1988 (Bagley, 1991: 170).

Bajo la administración de George Bush –padre- (1989-1993) se efectuaron a nivel hemisférico consensos para la lucha contra el narcotráfico. En 1990 se celebra la cumbre de Cartagena, Colombia, con la participación de Colombia, Perú, Bolivia y EE.UU. en la que se aprueba la tesis boliviana de “Coca por Desarrollo”. En 1992 se celebra la Cumbre de San Antonio, Texas, en la que intervienen Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador y México. En estos acuerdos los EE.UU. se comprometen a apoyar económicamente a los países latinoamericanos y proporcionar ayudas alternativas al cultivo de la coca cuando “se hayan destruido la mayor parte de las plantaciones y la entrada de la cocaína en EE.UU. haya desaparecido” (Clawson, 1998: 7).

Hacia 1994 el caso de Colombia “se convierte en una manifestación de la presencia de dinero del narcotráfico en las altas esferas del poder”<sup>25</sup> (Franco, 1997:39). Para la administración de Clinton (1993-1997), el presidente Ernesto Samper “fue elegido en forma democrática con la ayuda de cuantiosas contribuciones de los narcotraficantes” (Franco, 1997: 40). En la segunda administración de Clinton (1996-2000) se fortalece el discurso al “declarar la guerra en los países productores”<sup>26</sup> y, a la vez, se entiende a la reducción de los cultivos como condición indispensable para la paz y la estabilidad en la región.

Ante la “preocupación del aumento de la producción y tráfico de drogas, el incremento de la violencia guerrillera y paramilitar y el deterioro de las condiciones políticas y económicas de Colombia” (Ba-

---

24 Se conoce que Washington otorgó ayuda militar de helicópteros en la década de los 60, “a pesar que aún las autoridades norteamericanas no creían que unos millares de guerrilleros armados y entrenados constituyeran una amenaza constitutiva para los gobiernos colombianos”. Ver: Joseph Tulchin, 1997; “El Narcotráfico y la Seguridad Hemisférica”, en: *Narcotráfico y Seguridad en América Latina*, # 15. Washington D.C.

25 “Hasta antes del fin de la Guerra fría el principal interés de los Estados Unidos en la región era la contención al comunismo cubano-soviético, por lo que la corrupción como producto del narcotráfico en los gobiernos colombianos no era tomada muy en cuenta”

26 Ver: *2000 National Security Strategy for a Global Age*, The White House, December . Visitada el 4 de marzo de 2005 <[http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss\\_dec2000\\_contents.htm](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss_dec2000_contents.htm)>

gley, 2001: 24), en 1998, Washington opta por “certificar a Colombia como país cooperador en la guerra estadounidense contra las drogas” (Bagley, 2001: 25). Las relaciones Clinton-Pastrana se fortalecen para contener el tráfico de drogas ante la “incapacidad del Ejército colombiano de asegurar sus fronteras” (Bagley, 2001: 24), pues los grupos guerrilleros y de narcotraficantes se han convertido en “actores transnacionales más allá del control efectivo de Bogotá” (Bagley, 2002: 25).

La lucha antidrogas de la administración del presidente colombiano Andrés Pastrana (1998-2002) se dio con el “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” cuya intención fue erradicar y suplantar los cultivos de coca, marihuana y amapola por cultivos lícitos, y buscar una salida negociada al conflicto<sup>27</sup>. Para esto Pastrana tuvo que buscar el apoyo de la comunidad internacional, entre ellos Estados Unidos. Pastrana lo presentó ante la Casa Blanca a mediados de 1998 como su “Plan Marshall” que consistía en un “paquete de ayuda social y económica para las áreas rurales más afectadas por el conflicto armado colombiano” (Duro, 2002: 98). El gobierno de Bill Clinton se mostró muy desconfiado de la propuesta de Pastrana al “no haber un plan sólido para la erradicación de los cultivos ni para contrarrestar a la guerrilla”<sup>28</sup> (Isacson, 2001: 5). De esta forma las relaciones bilaterales se “narcotizaron” y la paz pasó “a un segundo plano” (Isacson, 2001:6).

Además, Washington reconoce “el vínculo entre el negocio del narcotráfico y el conflicto armado colombiano” (DE-EUA, 2000). Con la visita de Clinton a la ciudad caribeña de Cartagena el 30 de agosto del 2000, se dio el apoyo definitivo a la marcha del plan antinarcóticos, como resultado, Colombia recibió una ayuda de 1.300 millones de dólares (DE-EUA, 2001).

### **3.2. BREVES RASGOS DEL PRESUPUESTO PARA EL PLAN COLOMBIA Y SU REGIONALIZACIÓN**

A pesar de que las autoridades gubernamentales de Bogotá insistieron en que el Plan Colombia tiene un contenido más social que militar, se ha podido evidenciar que “el 80% de los montos de la ayuda norteamericana se destina a modernizar y reestructurar a las Fuerzas Militares y Policía para hacer más efectiva la lucha contra el narcotráfico” (Duro, 2002: 99) ante la creencia de que las Fuerzas colombianas “son

27 La cual involucra a una diversidad de actores entre guerrilleros de las FARC y ELN, grupos paramilitares, narcotraficantes y delincuentes comunes.

28 En 1999 tres indigenistas norteamericanos mueren asesinados por las FARC en la zona de Arauca.

incapaces de responder a los desafíos del país”<sup>29</sup> (Duro, 2002: 100)). La descripción de la ayuda es la siguiente:

- 416 millones para asistencia militar, que incluye entrenamiento y equipamiento a batallones antinarcóticos, compra de helicópteros *Blackhawks*, protección de bases de inteligencia y obras de infraestructura.
- 378 millones para apoyar medidas de interdicción: radares, pistas de aterrizajes, nuevas aeronaves y operaciones navales.
- 115 millones de ayuda a la policía colombiana para financiar compra de armas, helicópteros *Blackhawks*, construcción de bases antinarcóticos, aeronaves de fumigación, entrenamiento, actividades de erradicación, entre otros.
- 64 millones para el desarrollo alternativo: programas ambientales y erradicación voluntaria de cultivos ilegales en el sur de Colombia.
- 37 millones para apoyar programas de asistencia a los desplazados.
- 51 millones para el apoyo a los derechos humanos.
- 13 millones para la reforma del sistema judicial.
- 55 millones para el fortalecimiento del “Estado de Derecho”.
- 3 millones para el proceso de paz<sup>30</sup>.

El total de la ayuda estadounidense incluye el préstamo sin costo de mantenimiento y funcionamiento de casi 90 helicópteros *BlackHawk* (Uh-60) y *Huey* (UH-1). Cada helicóptero vale aproximadamente quince millones de dólares, además de la ayuda para mantener 72 helicópteros del Ejército y 66 de la Policía<sup>31</sup>. Equipos de fuerzas especiales estadounidenses del Comando Sur han capacitado a 30 mil soldados y policías en tareas de infantería ligera y en labores de inteligencia<sup>32</sup> (Policía Nacional de Colombia, 2005: 23).

Se conoce que la región sur de Colombia, comprendida por los departamentos que limitan con el Ecuador, Nariño y Putumayo, concentra la mayor extensión de cultivos de coca del país, por eso la “Arrinco-

---

29 Palabras del jefe del Comando Sur Charles Wilhelm. Visitada el 14 de enero de 2005. <[www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)>

30 Ver: *El Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia*, Embajada de los Estados Unidos, Sección Noticias, Hoja Informativa del Departamento de Estado, 3 de febrero de 2003.

31 Especial Plan Patriota, *diario El Tiempo*, 4 mayo de 2005. <[www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co)>

32 Datos proporcionados por la página web de la Policía Nacional de Colombia en su página web Visitada el 13 de mayo de 2005<[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)>

namiento hacia el Sur” (*Push into the Southern*) (Isacson, 2001: 9) fue la primera fase del Plan Colombia. Además, la zona del Putumayo es una de las zonas con mayor presencia del grupo insurgente de las FARC.

De esta manera, los principales recursos del país se destinan para el gasto militar y al pago de los compromisos financieros internacionales<sup>33</sup>, con lo cual se limitan las posibilidades de reactivación económica y se posterga la solución de los problemas sociales que aquejan al país. Entre tanto la política exterior “se subordina cada vez más a las prioridades e intereses de Washington y su agenda unilateral de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo” (Leal, 2004: 3). Sumado a esto puede apreciarse que la asistencia militar que otorga la Casa Blanca a Colombia, “reemplaza la cooperación multilateral para buscar soluciones políticas a la confrontación armada” (CODHES, 2005).

En la primera administración del mandatario norteamericano, George Bush (2001-2005), se plantea la Iniciativa Regional Andina (IRA) con la intención de regionalizar la lucha antinarcóticos en las naciones fronterizas con Colombia (incluidos Panamá y Brasil). Con la IRA se contemplan 292 millones para cada nación, además de 223 millones de los 1.319 millones provenientes del Plan Colombia. En el caso de Ecuador, en esos años recibe 37 millones de dólares<sup>34</sup> de ayuda. De esta manera, la IRA refuerza al Plan Colombia, afianzando una visión que concentra la represión del negocio de las drogas en las áreas del cultivo, procesamiento y tráfico.

En la era posterior a los atentados en Nueva York y Washington D.C. del 11 de septiembre, la estrategia de la Casa Blanca cambia hacia la lucha global contra el terrorismo, “de tal manera que se relaciona a la guerrilla colombiana con el narcotráfico para poder financiar sus actos violentos” (Bustamante, 2004: 2), catalogando a las guerrillas de “narcoterroristas”, lo que implica que “no se puede negociar con ellas” (Bustamante, 2004: 3).

Al llegar a la presidencia de Colombia el actual mandatario, Álvaro Uribe, la visión de seguridad interna toma un giro más radical “en el reforzamiento militar del Estado que en el diálogo con los grupos armados” (Buitrago, 2005.). Así la estrategia de seguridad del gobierno colombiano se asocia a la de los Estados Unidos al establecer como principal amenaza el terrorismo de las FARC, el ELN y de la AUC<sup>35</sup>.

---

33 Como ha sido la firma de las cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante los cuatro últimos gobiernos y el pago de la deuda externa.

34 Departamento de Estado de los Estados Unidos, “La Iniciativa Regional Andina”, Visitada el 3 de enero de 2005 <<http://usinfo.state.gov/español/ari/01042101.htm>>.

35 Gobierno Nacional de Colombia, 2003, “Política de Seguridad Democrática”, Sección Amenazas



En la frontera sur colombiana limitan con el Ecuador los departamentos de Putumayo y Nariño, sitios estratégicos<sup>36</sup> de las guerrillas de las FARC, el ELN y los paramilitares de las AUC (Oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, 2005). La guerrilla se instaló en la zona a mediados de los años 80, y el frente 32 es el más importante, aunque también existen los frentes 2 y 48 (El Tiempo, 2003). La presencia de los paramilitares es para cortar la fuente de financiación de las FARC e impedirle que aproveche la situación fronteriza para el tráfico de armas, municiones, explosivos e insumos (*El Comercio*, 2004).

En términos militares la guerrilla colombiana se conforma del Bloque<sup>37</sup> que representa a una división y el Frente<sup>38</sup> a una brigada. Las FARC cuentan con siete bloques y cada bloque tiene cerca de 15 frentes y una columna móvil<sup>39</sup>, que es su principal fuerza de combate<sup>40</sup>. Se calcula que hay unos 15.000 hombres.

El ELN cuenta con dos frentes de guerra y ocho áreas estratégicas compuestas por cuarenta y un frentes rurales y ocho frentes urbanos. Se calcula que hay: 7.000 personas en armas.

Las AUC<sup>41</sup>, cuentan con cerca de un millar de hombres organizados en trece Columnas móviles. La columna del Caquetá y Putumayo se encuentran en los departamentos colindantes con el Ecuador.

A mediados del 2003 se empieza a ejecutar el denominado “Plan Patriota” que supone el traslado de 15.000 efectivos a las regiones ocupadas por la guerrilla, en especial las FARC en los departamentos de Caquetá y Putumayo. La intención es empujar y golpear a los insurgentes hacia el sur, mediante acciones móviles, con fuerte respaldo

36 Estos grupos no son de combate sino más bien su rol es logístico: obtener de la frontera vestimenta, armas, comida, medicamentos, precursores, etc.

37 Se llama Bloque de Frente cuando consta de más de cinco Frentes en un área determinada y tiene su propio Estado Mayor de Bloque. Los Bloques están compuestos por Frentes, Compañías y Columnas. Cuando cuenta con menos, recibe el nombre de Comando Conjunto. Hay siete Bloques: Caribe, Oriental, Magdalena Medio, Occidental, Central, Córdoba y Sur. Información dada por oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (COMACO) el 15 de febrero de 2005.

38 Unidad compuesta por más de noventa y seis efectivos. Actualmente las FARC tienen aproximadamente sesenta Frentes rurales y urbanos que operan en cerca de quinientos municipios del país. Existe también el Frente Internacional.

39 Grupo de noventa y seis guerrilleros. Está formada por dos Compañías.

40 Luego viene la compañía formada por 48 guerrilleros agrupados en dos guerrillas. La guerrilla formada por 24 efectivos agrupados en dos escuadras. La Escuadra que está conformada por 12 efectivos agrupados en dos Unidades Tácticas de Combate (UTC), las cuales están formadas de 3 a 6 hombres cada una.

41 Organización nacional armada e irregular que se opone a la guerrilla y a quienes consideran su base social.



aéreo y de inteligencia<sup>42</sup>. Lo que se busca es recuperar cada río, cada montaña, cada pueblo para complicarle a la guerrilla el establecimiento, los desplazamientos, las comunicaciones y, sobre todo, golpear su red financiera (Revista Semana, 2004).

Además hay que resaltar que en estos sectores se han creado “nuevos batallones, brigadas y unidades antinarcóticos; avanzan programas de soldados rurales; crece la red de informantes, hay bombardeos, detenciones masivas y fumigaciones” (De La Vega, 2004: 4).

### **3.3. LAS FUMIGACIONES: EFECTOS Y REDUCCIÓN DE CULTIVOS EN LA FRONTERA**

A pesar de que las fumigaciones con glifosato se realizan en territorio colombiano, por acción de los vientos afectan, no sólo los cultivos lícitos en la zona ecuatoriana, sino también la salud de los campesinos, quienes sufren afecciones a los ojos y garganta, erupciones cutáneas, dolores de cabeza, enfermedades gastrointestinales y de las vías respiratorias (*Día a Día*, 2004).

Un estudio realizado por Acción Ecológica en el 2001, “Impacto de las fumigaciones del Plan Colombia en la frontera colombiana”, basado en muestras realizadas en poblaciones fronterizas localizadas en la rivera del río San Miguel -Aguas Blancas, la Pedregosa, Nueva Granada y los Cristales en Colombia; Chone 2 y Puerto Nuevo en Ecuador- concluye que las fumigaciones “han generado impactos en la salud, los cultivos y la forma de vida de los habitantes de la región”<sup>43</sup>. De igual forma se señala que no se ha cumplido “la no fumigación en un perímetro de 8 a 10 kilómetros del río San Miguel dentro del territorio colombiano”<sup>44</sup>.

Según el estudio de Acción Ecológica, el pesticida utilizado, glifosato potenciado con los coadyuvantes POEA y Cosmo Flux 411F<sup>45</sup> (que multiplican los efectos del primero) tiene un impacto severo en la población, ganado y cosechas de Sucumbíos.

Tanto en las zonas de Ecuador como de Colombia entre las hectáreas de cultivos legales afectados en la zona frontera se encuentra el

42 Además se duplicará el número de militares norteamericanos que se pueden enviar a Colombia—de 400 antes permitidos a 800—y aumentar también el de contratistas privados en un 50%, es decir de 400 a 600. Plan Patriota busca a las FARC en la mesa de negociación, *Diario El Tiempo*, visitada 23 de junio de 2004, <www.eltiempo.com.co>

43 Documento proporcionado por Acción Ecológica.

44 Ver documento: Bigwood, Jeremy, 2002; “Breve Resumen de la Literatura Científica con respecto a los efectos nocivos de formulaciones que contienen Glifosato en Biotas Acuáticas y Suelos”, Acción Ecológica, 6 de marzo, Quito.

45 La intención según los expertos es que el químico se quede en la hoja para deteriorarla y matarla.

café, caña plátanos, arroz, maíz, cacao, yuca<sup>46</sup>. Además de provocar en las personas comezón, ampollas, problemas respiratorios, dermatológicos y digestivos se ha conocido también los casos de abortos y malformaciones en mujeres embarazadas<sup>47</sup>. Cabe mencionar que el gobierno colombiano “no califica como desplazados a las víctimas de las fumigaciones del Glifosato ya que no se lo considera dañino para la salud”<sup>48</sup>.

Dentro de los resultados de las fumigaciones en las áreas con sembríos de hoja de coca, el informe del World Drug Report 2004 de la Oficina de Crimen y Drogas de Naciones Unidas (UNODC), dice que Colombia para finales del 2003 tuvo la mitad de la coca que tenía hace tres años: de 163 mil hectáreas en diciembre del año 2000, se pasó a 86.300. Putumayo que llegó a tener 66 mil hectáreas, para inicios del año 2004 tenía menos de 8 mil. Por otra parte en un reportaje del diario *El Tiempo* se demuestra la complejidad del asunto al demostrar que “la reducción nacional casi se explica por la erradicación de unas 67 mil hectáreas en el eje Putumayo-Caquetá, pero Nariño se disparó: pese a que desde el año 2000 se han fumigado allí 70 mil hectáreas, los cultivos han duplicado la superficie”<sup>49</sup>.

Nariño, Putumayo, Cauca y Caquetá son los departamentos que colindan con Ecuador, a continuación, una descripción de la reducción de los cultivos desde el año 1999 hasta el 2004. Como se podrá observar mientras hubo una reducción de los cultivos en tres departamentos, en Nariño hubo un gran aumento:

**Cuadro 2**  
Cultivos de Hoja de Coca

Departamento	Mar. 99	Ago. 2000	Nov. 2001	Dic. 2002	Dic. 2003	Dic. 2004
Nariño	3.959 h	9.343 h	7.494 h	15.131 h	17.628 h	14.154 h
Putumayo	58.297 h	66.022 h	47.120 h	13.725 h	7.559 h	4.386 h
Caquetá	23.718 h	26.603 h	14.516 h	8.412 h	7.230 h	6.500 h
Cauca	6.291 h	4576 h	3.139 h	2.120 h	1.443 h	1.266 h

Fuente: UNODC, Censo de cultivos de coca 2004, 2005: 1.

46 Ver documento: Bravo, Elizabeth, 2000, Del Otro lado de la Frontera: impacto en el medio ambiente del Ecuador y la región del posible uso de armas biológicas, Acción Ecológica, Quito. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional sobre uso de armas biológicas en la guerra contra las drogas. 10 y 11 de octubre 2000. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito – Ecuador <www.accionecologica.org>

47 “Frontera norte se queja de impactos en las aspersiones”, en *Diario El Universo*, Guayaquil, marzo 2 2004.

48 “Más bien lo que perjudica a la salud de la gente son los químicos empleados para el procesamiento de la hoja de coca en cocaína...de eso no hablan las ONG”, dice Victoria Eugenia Restrepo Uribe de la Presidencia de la República de Colombia, 31 de mayo de 2005.

49 “En tres años se redujo el área de cultivos ilícitos a la mitad en Colombia”, según reporte de la ONU, en *Diario El Tiempo*, Bogota, 25 de junio de 2004.

El mismo artículo de prensa de *El Tiempo* señala que “las áreas de cultivos ilícitos tienen niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas más altos que la media nacional [...] y muchas de ellas coinciden con los mayores índices de población desplazada”. Pese a la notoria reducción, el mismo reporte de la UNODC sostiene que “como el tamaño de los cultivos ha venido desminuyendo y la aplastante mayoría esta en lotes de menos de 3 hectáreas, hoy habría más familias cultivando que en años anteriores”. Además, analiza los posibles nexos entre los cultivos de coca y la pobreza, las personas internamente desplazadas y la presencia de grupos armados ilegales. Aunque ninguno de ellos parece ser un factor decisivo por sí mismo, es una realidad que estos factores crean un terreno fértil para que los cultivos de coca proliferen en Colombia.

Varias razones explican que todavía existan los cultivos de coca en la zona: “aumento de la capacidad de resiembra de los cultivadores, expansión a nuevas zonas, mayor densidad de plantas por hectárea, la nueva variedad de coca resistente a las fumigaciones y nuevas especies con mayor productividad” (Thoumi, 2005).

A lo anterior hay que sumar las grandes violaciones a los derechos humanos por parte de la guerrillas y los paramilitares como: “las masacres, los ataques militares indiscriminados, los paros armados, los bloqueos alimentarios, el confinamiento, las masacres y asesinatos colectivos, el minado de campos, el saqueo de bienes de comunidades y el reclutamiento forzado” (CODHES, 2005) lo que ha generado que centenares de familias migren a otros departamentos y a las zonas fronterizas para buscar refugio.

### **3.4. MIGRACIÓN EN LOS ÚLTIMOS CUATRO AÑOS**

El departamento colombiano del Putumayo se caracteriza por ser una de las regiones donde el Estado no ha tenido mucha presencia. Frente a la situación del conflicto armado se ha reducido el presupuesto destinado a la educación y a la salud, además de aumentar el desempleo y la quiebra del sector agrario por las medidas neoliberales adoptadas por los gobiernos de César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2006). Es así que la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en base en un cálculo de comportamiento de distintas variables de tipo social (cobertura en educación, salud, servicios básicos, energía y Necesidades Básicas Insatisfechas), califica al Putumayo como el tercer departamento menos desarrollado después de Chocó y Guaviare, con un índice de desarrollo de 36,15, sobre un promedio nacional de 54,77 (Ceballos, 2002: 34).

El investigador Paul Collier en un informe presentado al Banco Mundial<sup>50</sup> dice que “cuando un gobierno reconocido ejerce dominio sobre todo el país, la efectividad de la legislación contra los cultivos ilícitos es muy alta. En cambio, cuando este dominio no es pleno aumenta la probabilidad de cultivos ya que éstos requieren de un territorio fuera del control de las autoridades reconocidas”. Esto da a entender que además de haber pobreza, desigualdad o crisis rural en determinadas zonas “ante la ausencia de reglas estables, previsibles y universalmente acatadas surge una pluralidad de reglas usadas, interpretadas o reivindicadas según la particular conveniencia de cada grupo o individuo, lo cual aumenta el grado de incertidumbre y la desconfianza hacia los demás” (PNUD, 2003: 307). Tal ha sido el caso de los departamentos del sur en donde la presencia del Estado no rige, pero sí la de los diversos actores involucrados en el conflicto interno colombiano.

Bajo esta coyuntura, el mercado de la coca ofrece varias ventajas sobre los cultivos tradicionales, como el pago al contado, un alto margen de rentabilidad, garantía de mercadeo y el no requerimiento de fletes de transporte. Así, el modelo económico en los últimos años se ha basado en su mayor parte en el cultivo, explotación y comercialización ilegal de hoja de coca<sup>51</sup>. Con las fumigaciones, el Putumayo queda prácticamente en un colapso en cuanto a la producción.

El Putumayo se ha caracterizado por ser “expulsor y receptor” de población; debido a que recibe desplazados provenientes de otros departamentos vecinos como Nariño, Caquetá y Cauca. A la vez, expulsa de manera permanente población hacia el Ecuador, en especial a las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Se conoce que “los municipios de San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Asís son los principales expulsores de población hacia Sucumbíos” (Ahumada, 2004: 122).

En el caso de Ecuador la embajada colombiana considera que hay alrededor de unos 8 mil refugiados y 250 mil desplazados (Funcionario del consulado colombiano, 2005), pero de esta última cifra apenas el 5% llega a solicitar refugio y el 1% lo consigue<sup>52</sup>. Para la cancillería del Ecuador el número de refugiados colombianos en el Ecuador asciende a 7.790 (reconocidos entre el 2000-2004)<sup>53</sup>.

---

50 “Guerra Civil y Drogas”, Policy Research Report, World Bank Group. Visitada el 12 de febrero de 2005. [www.econ.worldbank.org](http://www.econ.worldbank.org)

51 Ver: “Construcción de una visión estratégica del desarrollo del Putumayo” documento de trabajo: Planeación Departamental e Instituto de Derechos Humanos, Universidad Javeriana, Bogotá.

52 Dato proporcionado por la fundación Codhes, informativo del 3 de enero de 2004.

53 Dato proporcionado por funcionario de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador el 15 de septiembre de 2004.

**Cuadro 3**  
Puntos de ingreso de desplazados colombianos al Ecuador

Pueblo	Provincia
Rumichaca	Carchi
Puente San Miguel	Sucumbíos
Mataje	Esmeraldas
San Lorenzo	Esmeraldas
Palma Real	Esmeraldas
Ancón de Sardinias	Esmeraldas

*Fuente:* Elaboración propia según datos de entrevistas.

Al llegar al Ecuador los desplazados se encuentran en la costa y oriente con poblaciones abandonadas por el Estado en cuanto a infraestructura de desarrollo social; lo que se ha reflejado en un incremento del número de habitantes, en ciudades como San Lorenzo, en Esmeraldas, y Lago Agrio, en Sucumbíos, que no reciben suficientes servicios de agua, luz, alcantarillado y vivienda.

La presencia de colombianos en las zonas de frontera de Ecuador no es ninguna novedad, ha sido algo común el movimiento de colombianos y ecuatorianos al otro lado de la frontera. Lo que no ha sido común es el masivo ingreso de colombianos desplazados que buscan refugio en el Ecuador. Este panorama se da a partir de mediados del año 2000 con el “paro armado”<sup>54</sup> de las FARC que generó la salida masiva de campesinos colombianos del Putumayo, y como resultado, el registro, como refugiados provisionales en la ciudad fronteriza ecuatoriana de Lago Agrio, de 1.100 personas<sup>55</sup>.

Las zonas de frontera han sido el epicentro sensible de la expansión del conflicto armado y profundización de la crisis humanitaria. “Más del 10% del total de la población está en situación de desplazamiento, es decir 29.984 personas, se ubicaron en los municipios fronterizos” (CODHES, 2005: 3). En el caso de Ecuador, en el 2003 hubo 11.463 solicitudes de asilo, mientras que en el 2004 fue de 7.853 de las cuales 2.416 fueron reconocidos (CODHES, 2005)<sup>56</sup>. Se conoce que, en total, Ecuador ha recibido 27.851 solicitudes de refugio desde el 2000 hasta septiembre del 2004, de

54 Consiste en bloquear las carreteras y boicotear agua, luz y teléfono a las poblaciones aledañas.

55 Ver documento: “Refugiados Colombianos en Lago Agrio 2000-2001” del Servicio Jesuita a Refugiados, SJR-Ecuador.

56 A Septiembre de 2004. Datos proporcionados por ACNUR.

ellas tan sólo 7.790 personas han sido reconocidas como refugiados (ACNUR, 2004).

Daniel Alarcón, presidente de la Federación de Organizaciones Campesinas del Cordón Fronterizo de Sucumbíos (FORCOFES) comenta que la principal causa para el desplazamiento de colombianos no es la violencia sino más bien “las fumigaciones [...] la gente ha salido masivamente de su territorio porque se ha quedado sin trabajo, ya no hay mucho que hacer allá en Colombia, los cultivos fueron devastados, ahora la tierra ha quedado estéril, ya no produce, no hay que cosechar, el maíz, el guineo, el arroz, todo pereció” (Alarcón, 2005).

De igual manera el padre Miguel Gutiérrez de la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos (ISAMIS) argumenta que “el campesino pobre que no tiene recursos para internarse en el país [...] acá están los campesinos pobres, que llegan con lo justo y no pueden movilizarse porque no tienen dinero. Los que tienen plata se van para Quito, Ibarra, Guayaquil y Santo Domingo de los Colorados” (Gutiérrez, 2005).

La respuesta del Ecuador, al igual que el resto de naciones vecinas, al tema de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes indocumentados, ha estado caracterizada por el cierre de fronteras en el marco de la lucha contra los grupos armados y el narcotráfico que implica:

- a. Militarización de la línea fronteriza, en la que hay 6.000 hombres a lo largo de las tres provincias<sup>57</sup>;
- b. Estrategias de contención del conflicto mediante controles a las migraciones (pasado judicial<sup>58</sup> en el caso del Ecuador desde el 1 de mayo del 2004)<sup>59</sup>.

A nivel político-militar, el ministro de defensa del Ecuador, Solón Espinosa –hasta el 19 de agosto del 2004–, manifestó que la prio-

---

57 Tanto militares como policías revisan documentos, bolsos o equipajes para comprobar que no se pase armamento o droga al otro lado de la frontera. En los puentes de Rumichaca y San Miguel, y en las embarcaciones de los manglares de San Lorenzo los patrullajes de policías y militares son muy constantes. Dentro de la política de Seguridad y Defensa Nacional los principales efectos dentro del Plan Colombia están el tráfico de armas, el narcotráfico y las actividades violentas.

58 “Es un documento que otorga el Estado colombiano a sus ciudadanos que desean ir a otro país. Su fin es el de dar a conocer a las autoridades extranjeras si el ciudadano tiene o no delitos o deudas con la justicia colombiana”. Funcionario de la Embajada de Colombia en Ecuador.

59 “Frontera Militarizada”, *Diario El Universo*, 17 de mayo de 2004.

ridad de las fuerzas del orden en la frontera está en controlar la presencia de narcotraficantes, grupos insurgentes y delincuencia organizada<sup>60</sup>; mientras que a nivel diplomático el canciller, Antonio Parra Gil, critica el poco respaldo de Bogotá para ayudar a los desplazados que llegan al Ecuador. “[...] son refugiados que llegan al país como consecuencia del carácter social y político que atraviesa Colombia, y Colombia debe cooperar en la solución de los problemas de sus ciudadanos, a los que se acoge con los brazos abiertos” (El Espectador, 2005). Frente a las acciones armadas entre las FARC y el ejército colombiano, a finales de junio de 2005<sup>61</sup>, el canciller ecuatoriano ha exigido la visa para todo ciudadano colombiano que ingrese al Ecuador, causando preocupación en Bogotá (El Comercio, 2005).

Así, en los pueblos fronterizos, los desplazados colombianos en el Ecuador se ven afectados por una doble exclusión:

1. Resulta de su condición de desplazados, que se ven forzados a abandonar su hogar, su lugar de origen y el territorio de su nación, para establecerse en un país vecino.
2. La región receptora que es el caso las provincias fronterizas ecuatorianas, tiene una situación socioeconómica más difícil que la del lugar de procedencia de los desplazados, aspecto que será revisado a continuación.

### 3.5. SITUACIÓN SOCIAL EN LA FRONTERA

La frontera colombo ecuatoriana tiene una extensión de 600 Km, y va desde el Océano Pacífico, pasando por la cordillera de los Andes, hasta el oriente amazónico. Las provincias fronterizas son: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

A continuación se describirá la situación social de las tres provincias para entender su vulnerabilidad. Cabe destacar que según indicadores de NBI, un hogar es pobre cuando se hacen presentes graves carencias en el acceso a educación, salud, nutrición, vivienda, servicios urbanos y oportunidades de empleo. La línea de pobreza es el costo estimado de una canasta de bienes y servicios que satisface las

---

60 “El objetivo es contrarrestar los efectos del conflicto colombiano, ejercer soberanía y patrullajes para detectar bases clandestinas, actividades ilícitas y sitios de abastecimiento para la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al otro lado” (Oficial del Comando Conjunto, 2005).

61 El alcalde del recinto colombiano Puerto de Asís, Jorge Coral, manifestó en una entrevista radial que los guerrilleros de las FARC utilizan al Ecuador para refugiarse, abastecerse y planear atentados. “Ecuador es un refugio recurrente de las FARC”, *diario El País*, Bogotá. 28 de junio de 2005

necesidades básicas de una persona durante una quincena. El Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) considera los siguientes puntos dentro del NBI:

- Educación;
- Salud;
- Vida Cotidiana y Empleo;
- Vivienda;
- Infraestructura social; y,
- Ciudadanía<sup>62</sup>.

También se analizará cómo el índice de pobreza en los cantones de estudio puede profundizar la destrucción del tejido social y que los moradores puedan ser partícipes de actividades ilegales para poder subsistir.

Con estos elementos se analizará el contexto de la zona norte del país.

**Cuadro 4**  
Necesidades Básicas Insatisfechas en la Frontera Norte

Indicador	Ecuador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos
Población Total	12.156.608	385.223	152.939	128.995
Población colombiana	51.556	3.562	6.977	4.304
Habitán en casa, villa o apartamento	81,80%	80,30%	79,20%	72,90%
Sistema de agua potable y saneamiento	82,70%	71,60%	83,30%	60,40%
Servicio eléctrico	89,70%	75,60%	94,30%	64,80%
Servicio Telefónico	32,20%	22,30%	30,50%	10,60%
Tasa de analfabetismo	9,00%	11,60%	7,20%	8,50%
Escolaridad	7,3%	6,20%	6,30%	6,00%
Pobreza por NBI	61,30%	76,00%	59,60%	81,70%

*Fuente:* SIISE, versión 3.5 y datos INEC VI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 2001.

El cuadro anterior da a entender que las provincias de la costa sierra y amazonía son muy diferentes entre sí a nivel social. Mientras Carchi, que tiene un nivel alto de presencia de colombianos, posee buenos servicios para sus habitantes, Esmeraldas y Sucumbíos requieren de mayor atención en infraestructura eléctrica, de agua potable y educativa.

62 Versión 3.0 del SIISE. Cd rom



### 3.5.1. Carchi

#### *Educación*

En el cantón de Tulcán hay 19 centros educativos en el sector urbano y 22 en la zona rural<sup>63</sup>.

Para el jefe político de Tufiño, la educación en la zona “no es tan buena por los malos pagos a los profesores; por lo tanto, no es un buen negocio educar en la actualidad”; por ejemplo, en San Marcos y Tobar Donoso se ve un alto índice de analfabetismo debido a la falta de profesores que debieron irse de la zona por la crisis económica (efectos de la dolarización), según el prefecto Rene Yandún<sup>64</sup>.

El alcalde de Tulcán, Pedro Velasco, ha denunciado en varias ocasiones que “la seguridad se ve sólo desde una perspectiva en el incremento del gasto militar y no desde el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (Alcalde de Tulcán, 2004). Eso es notorio en la parroquia Maldonado “donde la población demoró 17 años en construir la infraestructura del colegio”; mientras que los militares “en menos de un año construyeron el destacamento junto al centro educativo y pusieron hasta televisión satelital [...] Es una contradicción que refleja las prioridades del Estado” (El Comercio, 2005).

#### *Salud*

La mayoría de entrevistados se mostraron satisfechos con los servicios de salud que presta la ciudad de Tulcán. En el caso de los moradores de Tufiño, Chical y Maldonado deben viajar a la capital de la provincia para hacerse operar debido a que los centros de salud no cuentan con la estructura necesaria; sólo pueden brindar medicamentos, recetas y remedios<sup>65</sup>.

A simple vista, al llegar a los pueblos fronterizos, parecería que todos están preparados para enfrentar un escenario de guerra, pero la realidad es otra. La capacidad de atención en emergencias es limitada. Marcela Charfuelán, encargada del subcentro de salud de El Chical comenta que el 60% de los pacientes son colombianos y que en caso de una emergencia no podría atender a más de 20 personas. “A las personas que llegan con heridas de gravedad les enviamos a Tulcán por que aquí no hay equipos para radiografías y ecos, eso limita mucho nuestro trabajo”<sup>66</sup>.

---

63 Dato proporcionado por el presidente de la Unión Nacional de Educadores del Carchi el 22 de marzo de 2005.

64 Yandún, 2004.

65 Moradores de Tufiño, Chical y Maldonado, 2005.

66 Charfuelán, 2005.

**Cuadro 5**  
Vivienda

Detalle	Porcentaje
Servicio de agua	55,04%
Servicio de luz eléctrica	94,33%
Servicio de eliminación de basura por carro	59,56%
Servicio de eliminación de aguas servidas	67,36%
Servicio higiénico	37,30%
Viviendas con hacinamiento	24,50%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, 2001

Más de la mitad de la población cuenta con agua, pero cabe destacar que en las ciudades de Tulcán y Tufiño se recibe agua potable y en el resto de pueblos el agua es entubada gracias al apoyo de la UDENOR-USAID-OIM. La luz eléctrica está presente en todas las poblaciones y también en las carreteras. La mayor parte de las poblaciones tienen servicios de eliminación de basura y de aguas servidas, pero por lo general se lo desecha a los ríos cercanos por medio de tuberías o alcantarillas. En el caso de las poblaciones pequeñas como San Marcos hay servicios higiénicos públicos pero muchas veces el servicio no es bueno debido a que la gente no cuida los inodoros. En cuanto a las situaciones de hacinamiento, son comunes en el campo<sup>67</sup>.

### *Infraestructura social*

En el cantón Tulcán, el 68,3% de la población goza de red de alcantarillado<sup>68</sup>. Las poblaciones limítrofes de Tufiño, Chical, Maldonado y Tobar Donoso<sup>69</sup> gozan de agua (no potable sino entubada) gracias a los proyectos de desarrollo de la UDENOR-USAID y OIM. La carretera de Tulcán-Tufiño es pavimentada pero la ruta Tufiño-Maldonado-Chical no lo es. A estas dos poblaciones se debe tomar un bus y realizar un viaje de 5 horas soportando los baches de la carretera.

### *Vida cotidiana*

Para el prefecto del Carchi, el desempleo se mantendrá “a menos que el Estado y los sectores productivos creen programas que fomenten las actividades productivas, industriales y turísticas”. Para el INEC, el índice de desempleo es del 11,4%. Las autoridades manifiestan que

67 Datos proporcionados por los habitantes de las zonas visitadas del 23 al 25 de marzo.

68 Información proporcionada por el SIISE, versión 2.5.

69 Dirigentes parroquiales de Tufiño, Chical, Maldonado y Tobar Donoso, 2005.

el poco empleo que subsiste en la provincia, especialmente en actividades agropecuarias, está siendo ocupado por colombianos que se emplean informalmente con bajos salarios respecto a la población local. Por ejemplo, un albañil de Ecuador gana USD 10 mientras que un trabajador ilegal de USD 3 a 4 (Albañil de Tulcan, 2005). Además, “el comercio ha declinado como efecto de la dolarización, lo que provoca que los turistas ecuatorianos vayan a Colombia a comprar: víveres y ropa”, dice un comerciante de Tulcán.

La situación en poblaciones y comunidades ubicadas en la línea de frontera norte es lamentable como el caso de Tobar Donoso: falta de servicios básicos, precariedad en sistemas de comunicación y deficiente infraestructura básica. En la población de San Marcos no hay vías de acceso de carreteras y la gente depende de la ayuda que dan los militares con aprovisionamiento de comida y medicina en un helicóptero “Súper Puma del ejército”.

Al hablar del Plan Colombia con los moradores de Tufiño y Maldonado manifiestan que el problema es cuando se escuchan sonidos de balas en el lado colombiano, lo que ha generado que decenas de desplazados vengán a refugiarse en el coliseo del pueblo por dos o tres días. La forma de colaboración ha sido la de preparar una olla popular para los visitantes del norte. De igual manera las autoridades de la zona han pedido recursos al Estado para la ayuda a los desplazados: comida, papel higiénico, jabón, toallas y colchones (Jefe parroquial de Tufiño, 2005). A la vez, ha comenzado a extenderse la práctica del cobro del temido *impuesto de guerra*, una forma violenta de tributación informal establecida por guerrilleros y paramilitares en Colombia. Como resultado varios dueños de haciendas han abandonado sus tierras o las han tenido que vender a precios bajísimos.<sup>70</sup>

### *Participación ciudadana*

En las poblaciones de Tufiño, Maldonado y Chical lo que exige la comunidad es mayor atención en servicios básicos: salud, carreteras y trabajo. La gente en estas poblaciones vive de la ganadería y la agricultura “pero debido a la dolarización los precios son muy altos por lo que en muchas ocasiones es preferible comprar leche y papas en Colombia” (Campesino de Tufiño, 2005).

En varias asambleas realizadas en las comunas fronterizas del Carchi se ha manifestado la importancia de la participación ciudadana en la elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo integral rural en cada cantón en materia de salud, educación, vi-

---

<sup>70</sup> Datos recolectados en conversaciones con gente en la zona de Tufiño el 23 de marzo de 2005.

vienda, trabajo, turismo y seguro campesino: "...esas políticas sociales y económicas no deben venir desde el poder central, sino más bien ser trabajadas desde los gobiernos locales"<sup>71</sup>.

#### *Vulnerabilidad social y alerta temprana*

En el cantón de Tulcán la pobreza según indicadores de NBI es del 50,02% y la extrema pobreza es del 22,84% (SIISE, 2004). Según fuentes policiales, el lavado de dinero en Tulcán es muy alto al tener Colombia como vecino a un país dolarizado. Los agricultores de Tufiño, Chical y Maldonado exigen al gobierno central declarar en emergencia económica a la provincia por la crisis que atraviesa y crear una política pública agraria que favorezca al sector. De lo contrario, las haciendas y fincas seguirán reduciendo el personal o deberán ponerse a la venta al mejor postor.

El cantón Tulcán tiene un considerable servicio de salud; mientras que el resto de pueblos, como Tufiño, Maldonado, Chical y Tobar Donoso, sólo cuentan con un subcentro de salud con una débil infraestructura (camillas, medicinas, gases, inyecciones, jeringuillas, vacunas, laboratorios). San Marcos depende de la buena voluntad de los militares que van a la zona o de los largos viajes que deben hacer los moradores por vía fluvial a Esmeraldas o Maldonado. Se considera que si no se resuelve el problema de la construcción de centros mejor equipados podría no satisfacerse la demanda de servicios médicos debido a las enfermedades en la zona, o será necesario que los moradores migren a los centros urbanos más cercanos. Se habla ya de una migración interna hacia Ibarra, Quito y Guayaquil.

### **3.5.2. Esmeraldas**

#### *Educación*

Hay 62 escuelas primarias, de los cuales 52 son fiscales, y 16 colegios en el cantón (SIISE, 2004). La mayor actividad que realizan los padres de familia es la pesca, mientras las madres se dedican a la recolección de conchas y los quehaceres domésticos.

Los habitantes de las poblaciones colombianas mandan a sus hijos a estudiar en las escuelas en el lado ecuatoriano. Atravesar el río desde Candelilla (Colombia) hacia Palma Real demora media hora, tomando un bote que sale a las 7 de la mañana y cuesta 1000 pesos (Moradores de Candelilla y Palma Real, 2005). La situación de las escuelas es desesperante en San Lorenzo en época de invierno, al haber

---

71 Ideas dadas por el prefecto del Carchi, René Yandún el 21 de marzo de 2005 en Tulcán.

charcos de agua en las canchas deportivas, hierba crecida en los jardines, paredes enmohecidas y techos con goteras (Moradora de San Lorenzo, 2005).

### Salud

Palma Real no tuvo médico por 30 años, tan sólo un auxiliar de enfermería. En la actualidad cuenta con un médico nativo del sector cursando la rural por un año. Tiene recelo que al acabar lo manden para Quito o Esmeraldas (capital provincial). Su función consiste en vacunar a niños y adultos contra el paludismo y el dengue, y en brindar medicina gratuita a los niños que sufren de diarrea. Gracias a las vacunas nadie es vulnerable a enfermedades transmitidas por mosquitos (Médico del centro de salud de Palma Real, 2005). Cuando algún morador debe operarse o recibir atención de emergencia debe viajar a San Lorenzo o a la capital provincial, Esmeraldas.

**Cuadro 6**  
Vivienda Provincia

Detalle	Total	Porcentaje
Viviendas Totales	100.620	
Viviendas Particulares ocupadas	84.249	
Servicio de Agua		35,49%
Servicio de luz eléctrica		75,62%
Servicio de eliminación de basura por carro		50,57%
Servicio de eliminación de aguas servidas		30,47%
Servicio telefónico		22,31%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, 2001.

La mayoría de casas en las poblaciones del manglar son construidas de caña y están encima de la ría. La UDENOR-USAID-OIM ha construido sistema de agua potable en Palma Real y Tambillo. En el caso de San Lorenzo debido a la alta migración y al crecimiento desordenado de la ciudad<sup>72</sup> hay sectores donde no se recibe agua potable ni agua entubada. De igual forma pasa con la energía eléctrica: “la planta no da más y por eso hay racionamientos de 4 hasta 12 horas diarias, por la cantidad de gente que hay en el pueblo”, dice un morador de San Lorenzo. El resto de las poblaciones tienen planta propia de luz y pagan 50 centavos al mes por el servicio.

72 Hasta antes del año 2000, en San Lorenzo habían menos de 1000 habitantes, ahora se calcula que hay más de 5000. Cálculo hecho por funcionario de la OIM en San Lorenzo el 6 de abril de 2005.

### *Infraestructura social*

Palma Real se inunda, en gran medida, por efecto de la marea, situación que es aprovechada por la población para deshacerse de la basura y los desechos orgánicos que se desplazan hacia el estuario por efectos de la corriente. La telefonía pública es deficiente y el 42% de las viviendas no dispone de energía eléctrica. Todo esto agrava la calidad de vida de la población de Palma Real (Médico del centro de Salud de Palma Real, 2005). La UDENOR, la OIM y la USAID construyeron en el 2003 el puente Kennedy sobre el río Nadadero en San Lorenzo; también el sistema de agua potable en Palma Real, en donde cada casa tiene su propio medidor de agua. En la actualidad se tiene planificado ampliar el servicio de alcantarillado sanitario de San Lorenzo (UDENOR, 2004).

### *Vida cotidiana*

En San Lorenzo, el 84% de la población es vulnerable<sup>73</sup> a participar de actividades ilegales. La mayoría de los moradores viven de la pesca, la recolección de concha y de los trabajos en las palmicultoras, de donde se extrae el aceite vegetal. Cada uno recibe un sueldo de 4 a 5 dólares diarios lo cual debe ser repartido a la familia para los gastos del hogar: comida, medicina, vestimenta, útiles escolares, entre otros.

Las relaciones entre civiles y militares-policías son buenas cuando se refiere a dar seguridad en la zona, pero “son dos mundos diferentes... ellos viven en sus cuarteles y nosotros en la ciudad” (Funcionaria de la Fundación Génesis, 2005) dice la representante de la Fundación Génesis. La presencia de infantes de marina y de la policía es para controlar el orden en cada una de las poblaciones visitadas; por ejemplo, en Mataje, los infantes van dos veces a la semana para ver la situación de la frontera, “se quedan una hora y luego se van”. En el caso de Palma Real los infantes de marina y la policía hacen presencia para el control de documentos tanto a extranjeros como a nacionales. A inicios del año 2004, los moradores habían solicitado a los infantes navegar más seguido por la alta cantidad de robos a pescadores por parte de piratas colombianos, pero “la acción no se realizó, pero los *paras* de Tumaco nos hicieron ese favor [...] ahora navegar por el mar es más tranquilo” (Pescador de San Lorenzo, 2005).

### *Participación ciudadana*

Moradores del sector de Mataje manifiestan que se sienten seguros al contar con el apoyo de infantes de marina para evadir la

---

73 En este caso vulnerable se refiere a que las condiciones socio-económicas pueden afectar el estilo de vida miembros de una comunidad, obligándolos a participar en actividades ilícitas para poder sobrevivir.

inseguridad, pero en cambio “los servicios de agua potable, luz y alcantarillado son malos; por lo tanto han exigido a las autoridades provinciales que tomen nota sobre el asunto pero no se han visto resultados” (El Universo, 2004). Los representantes de las comunas de Palma Real y Tambillo conocen las obras de la UDENOR y la OIM, pero a la vez consideran que “son proyectos de escritorio planificados en Quito... ellos no vienen acá a conversar con el pueblo y conocer nuestras demandas, sólo vienen a inaugurar las obras y se regresan pa’ Quito”, comenta un pescador de Mataje. Así, se demuestra una vez más que los programas y proyectos son planificados desde la ciudad capital e ignoran por completo la opinión de los beneficiarios.

#### *Vulnerabilidad social y alerta temprana*

En lo referente a la pobreza según NBI, el cantón de San Lorenzo tiene el 82,72% de población pobre y el 47,31% en condiciones de extrema pobreza (SIISE, 2004) lo que ha generado que los moradores de estas zonas pasen al sector colombiano a cooperar con los diversos actores del conflicto interno: en los cultivos de hoja de coca o sirviendo de intermediarios en la venta ilegal de armas, municiones y productos químicos hacia Colombia. Tal fue el caso de varios pescadores y concheros de San Lorenzo que manifestaron “[...] no hay más opciones para subsistir en estos pueblos olvidados [...] una de dos, nos morimos de hambre al recibir salarios bajísimos o vamos donde el dinero es fácil”.

La participación ciudadana en la zona es muy pobre ante la falta de educación de las personas sobre derechos y obligaciones como ciudadanos; por tal motivo, la injusticia social se hace muy relevante en cada uno de los cantones esmeraldeños. Como resultado la población es dependiente de líderes caudillistas que los representen a nivel político para la resolución de problemas ante las autoridades públicas de la zona.

### **3.5.3. Sucumbíos**

#### *Educación*

Campesinos residentes en las selvas de los cantones de Lago Agrio y Putumayo se vieron obligados a retirar a sus hijos de la escuela por la falta de trabajo. “Yo sólo no puedo sostener a mi familia, mis hijos de 9 y 12 años ya están grandes y deben ayudarme a desyerbar... si se da cuenta usted, la vida en el campo es bien dura y uno debe trabajar”, dice un campesino residente a pocos kilómetros de Puerto El Carmen del Putumayo. De igual forma, la calidad de la

educación no es tan buena. La mayor parte de la gente en las zonas fronterizas sabe leer y escribir, pero “si se les pregunta sobre cultura general o sobre la historia del país, simplemente no saben”, dice el presidente de la Unión Nacional de Educadores-UNE de Sucumbíos.

La explicación a este atraso educativo se centra en el abandono por parte del Estado, situación que “se ha visto agudizada por la crisis económica que atraviesa el país y por las políticas neoliberales puestas en práctica en los últimos años”(Dirigente UNE, 2005), lo que ha generado una reducción del presupuesto al sistema educativo desde 1998. Por ejemplo, en una entrevista hecha al vocero de la UNE-Sucumbíos comenta que “el gobierno nacional a través del Ministerio de Educación y Cultura no satisface la demanda educativa al no extender el número de partidas docentes que requiere la provincia, razón por la que muchas escuelas unidocentes están cerradas y en muchas otras los padres de familia se encargan del pago a los maestros, como es el caso de las zonas rurales”.

### *Salud*

Según el Plan Participativo de Desarrollo de Sucumbíos del Consejo Provincial, el Ministerio de Salud Pública ecuatoriano abandonó la política de construcción de los Sistemas Locales de Salud (SILOS) y en su reemplazo, para 1996, dispuso el modelo de los Sistemas Descentralizados de Salud (SDS), que para algunos está más “relacionado con las necesidades institucionales y estatales de supervivencia en una coyuntura neoliberal, que con las necesidades del pueblo” (Representante CEDIME, 2005). La gente que vive en el campo obligatoriamente debe ir a Lago Agrio para ser atendida, ya que la atención que se brinda no es suficiente para la demanda de medicamentos y atención. “Acá en el campo no vienen muchos médicos ya que tienen miedo de que algo malo les pase [...] con esto del conflicto colombiano muchos piensan que es zona de guerra”, dice un viajero de la ruta Lago Agrio-Puerto El Carmen.

Especial análisis y atención merecen en Sucumbíos, la incidencia de enfermedades que afectan la salud debido a la contaminación petrolera que crece cada día, sin que se hayan establecido formas de control del impacto en las poblaciones localizadas en esta provincia. Por ejemplo, hasta la fecha no se han realizado estudios o investigaciones en torno al impacto en la salud que producirá la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (El Universo, 2003).



**Cuadro 7**  
Vivienda Provincia

Detalle	Porcentaje
Servicio de agua por tubería en el interior	11,1%
Servicio de luz eléctrica	38,1%
Servicio de eliminación de basura por carro	19,8%
Servicio de eliminación de aguas servidas	27,4%
Hogares con servicio higiénico	14,7%
Viviendas con hacinamiento	38,8%

Fuente: INEC, VI Censo de Población y Vivienda, 2001.

En la ciudad de Lago Agrio y Puerto El Carmen de Putumayo las casas poseen agua potable y luz eléctrica, pero en el campo la situación es muy diferente. La mayoría de campesinos dependen del río para abastecerse de agua o de los *tanqueros* que van de vez en cuando a repartir agua a 5 dólares en galón. Las poblaciones que están en las riberas del río San Miguel y del Putumayo no tienen un buen servicio de luz, muchas veces pasan las noches a oscuras. Lago Agrio, Puerto El Carmen y La Punta gozan de buen alumbrado público.

El servicio de recolección de basura en las zonas rurales es muy deficiente. Lo que suele hacer la mayoría de campesinos es quemar los desechos sólidos y botar al río o a la tierra los líquidos. Los campesinos de las zonas rurales comparten los servicios higiénicos que les fueron otorgados por el FISE en el 2002.

### *Infraestructura social*

La labor de la UDENOR con la USAID y la OIM ha consistido en la construcción del sistema de agua potable en Lago Agrio, la construcción del sistema de alcantarillado sanitario y el sistema de agua potable en Puerto El Carmen del Putumayo. Las autoridades municipales reconocen la labor de estas instituciones (UDENOR, 2004). Otras obras realizadas fueron los puentes a lo largo de la carretera Lago Agrio-Puerto El Carmen, aunque hay sectores donde la carretera no está pavimentada, y los baches hacen que un viaje lleve hasta 5 horas.

Ante la debilidad del Estado en el Ecuador, una mujer oriunda de la población limítrofe de Santa Elena dijo que la falta de recursos básicos y dependencias públicas hizo que la población dependa de los servicios que ofrece el gobierno colombiano y la guerrilla "...hasta nuestros hijos, que nacieron en el Ecuador, como sus padres, fueron inscritos en el Registro Civil de Colombia: cedieron su nacionalidad".

### *Vida cotidiana*

Frente a la situación del Plan Colombia el alcalde de Nueva Loja, Máximo Abad, explicó que los efectos de dicho plan son graves y que la situación de inseguridad que se vive en el sector fronterizo del vecino país ha provocado un incremento de ciudadanos colombianos en la provincia de Sucumbíos. “No en todas las épocas podemos decir que hay inseguridad, en todo caso la mayor acción delictiva ocurrió con los hechos homicidas hace dos años<sup>74</sup>. El temor de ahora es que los agricultores del sector fronterizo deben abandonar sus fincas o vender a precios más bajos, pero no exactamente a otros colonos ecuatorianos”, señaló Abad.

La situación de los desplazados es muy precaria, tan sólo los que gozan de ser refugiados llegan a los albergues del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y del ISAMIS<sup>75</sup>. Los que no son calificados dependen de la buena voluntad de los moradores del barrio “Las Palmeras”<sup>76</sup> para poder sobrevivir. Un campesino procedente de Caquetá comenta:

en mi tierra yo vivía del cultivo del maíz, lo que me ayudaba para el diario, pero eso no era suficiente ya que en la zona no hay trabajo...a más de eso los paramilitares amenazaron de muerte a toda mi familia por suponer que colaborábamos con la guerrilla [...] yo soy un hombre bien pobre, pacífico y trabajador, pero tuve que huir [...]vengo acá y veo lo mismo, desempleo y pobreza...unos amigos de la fundación Rompiendo Barreras por la Paz<sup>77</sup> me dan comida y alojamiento [...] ahora de lo que vivo es de las arepitas que vendo en la avenida Quito de Lago Agrio (Desplazado colombiano, 2005).

### *Participación ciudadana*

Los paros han sido la única manera, en los últimos cuatro años, de pedir al gobierno una mejora en la educación, la salud y apoyo al sector

---

74 Del 2001 al 2003 se vivieron tiempos de inseguridad en la zona ante la cantidad de desaparecidos y muertos en la ciudad. Todo se manejaba bajo el sistema de “ajuste de cuentas” entre narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares, delincuentes comunes colombianos y sus socios en el lado ecuatoriano. En una semana aparecieron 15 muertos en diferentes sitios de Lago Agrio. (Funcionario del Municipio de Lago Agrio, 2005).

75 Nota del Editor: La autora se refiere a la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos, que depende de la Misión Carmelita.

76 Este barrio está compuesto por migrantes colombianos que han vivido en el sector por más de 10 años.

77 Fundación creada por la Mesa Binacional colombo-ecuatoriana hace pocos años frente a la cantidad de refugiados procedentes del sur de Colombia. Dan albergue y comida a desplazados.

productivo. El alcalde de Lago Agrio, Máximo Abad, ha sido uno de los principales actores en la lucha política hacia el gobierno central, a pesar de los constantes enfrentamientos con la fuerza pública. A pesar de haber presencia policial y militar en la provincia, la ciudadanía lo que más pide es interés del Estado en lo social, económico y en las fumigaciones que afectan a las poblaciones aledañas al departamento de Putumayo en Colombia.

La presidente de la Cámara de Turismo de Sucumbíos, Glenda Astudillo, cree que no hay participación de la comunidad, que cada grupo defiende sus propios intereses y que ha sido muy difícil llegar a puntos comunes. Con lo referente al Plan Colombia, Astudillo cree que los medios de comunicación han generado una mala imagen de la provincia al referirse como una zona insegura, llena de extorsiones, muertes y secuestros. “Violencia hay en todas partes pero no al grado como se la pinta en la televisión, debido a eso el turismo es muy pobre en la zona” (Astudillo, 2005).

#### *Vulnerabilidad social y alerta temprana*

La pobreza clasificada según NBI es del 84,2% y la pobreza extrema del 40,11% en el cantón Lago Agrio; en Putumayo, encontramos 94,46% de pobreza y el 54,29% de pobreza extrema. En el cantón Sucumbíos la pobreza es del 74,93% y la pobreza extrema del 45,7%. En el cantón Cascales el 80,81% de la población es pobre, mientras que el 39,78% vive en condiciones de pobreza extrema (SIISE, 2004). Es decir que la pobreza es superior que en Esmeraldas, debido a la cantidad de desplazados pobres que habitan en Lago Agrio. Por lo general ellos viven del comercio informal y trabajando como mano de obra barata. Viven como ilegales en las calles al no contar con los documentos adecuados. Habitan o alquilan casas sin los servicios básicos: agua, luz y teléfono. Desconfían de todo el mundo, debido que no se sabe quién trabaja para cuál de los diferentes actores armados colombianos.

De esta manera se ha logrado describir a breves rasgos la situación social y económica de los pueblos fronterizos del Ecuador, que son víctimas de la centralización del Estado en la definición de planes, programas y proyectos que fomenten el desarrollo local. Se ha logrado evidenciar que los proyectos de infraestructura elaborados por instituciones como la UDENOR, USAID y la OIM han logrado satisfacer en parte a las demandas de la población al ver en sus pueblos puentes, sistema de alcantarillado y agua potable, luz eléctrica, entre otros; pero no han podido sobresalir a nivel económico y comercial, debido a la crisis en la que se vive desde la vigencia del dólar como moneda oficial.

## CONCLUSIONES

Frente a la hipótesis planteada en la presente investigación de que “la debilidad institucional ecuatoriana, relacionada con la forma en que se maneja el desarrollo en la frontera norte, constituye el factor principal que favorece el incremento de la pobreza en la zona” podemos confirmar que la presencia del Estado se hace más evidente a nivel militar/policial mientras que a nivel social (educación, salud) es extremadamente débil.

La debilidad institucional en la frontera se vuelve más acentuada tras la crisis económica de 1999 y la implementación de la dolarización en el 2000, lo que generó que los productos ecuatorianos que se vendían en Colombia se vuelvan caros. El gobierno central no tomó en cuenta los efectos del cambio de moneda en la frontera norte, e incluso hasta en la actualidad mucha gente prefiere comprar productos en la ciudad fronteriza colombiana de Ipiales y no en la ciudad de Tulcán en el Ecuador. Otro aspecto a destacar es la debilidad del rol de los partidos políticos para procesar las demandas de la población, la única manera de hacerse escuchar ha sido por medio de los paros provinciales o huelgas de hambre. Por otra parte, los medios de comunicación con sus noticieros a nivel nacional han pintado una imagen nada atractiva para los turistas que acostumbraban ir a los balnearios de aguas heladas en Tufiño, a las selvas de Lago Agrio y a los manglares de San Lorenzo. No se ve una política por parte del Estado que promueva el turismo en la zona norte del Ecuador y menos aún un plan binacional. En pocas palabras, la presencia del Estado es débil al no haber políticas públicas diseñadas al largo plazo a nivel social, político y económico que integren a los sectores marginados de la nación.

De igual forma, los estados vecinos no han visto como prioridad estratégica el uso de carreteras en la Costa y en la Amazonía para intensificar el comercio entre Ecuador y Colombia; tan sólo existe la salida por la carretera panamericana Tulcán-Ipiales que diariamente cruzan más de mil carros y camiones. De esta manera se podría dar importancia a las Zonas de Integración Fronteriza firmadas a nivel de la CAN.

La investigación sugiere que las fronteras siguen siendo consideradas, por los gobiernos centrales, de poca prioridad frente al desarrollo integral humano, pero de una alta prioridad a nivel militar/policial para la lucha contra el comercio ilegal de drogas y otros negocios derivados como la venta de armas, precursores químicos y logística para los grupos guerrilleros colombianos.

En el caso de Ecuador no se evidencia una política de desarrollo fronterizo propia que cuente con la participación de los gobiernos provinciales y municipales para la planificación y ejecución de pla-

nes, programas y proyectos sociales y económicos. Se debe también considerar que lo que los moradores buscan en la vida cotidiana es subsistir, y para ello necesitan de trabajos seguros; mientras esto no exista campesinos, agricultores, comerciantes y pescadores se verán obligados a buscar otros medios, no tan legales para poder buscar el pan de cada día. Mientras exista esa poca presencia de las instituciones del Estado en las zonas fronterizas, la población civil podría seguir cooperando con la diversidad de actores ilegales que cruzan el límite, como ha sido el caso de Puerto Mestanza (Sucumbíos) o Mataje (Esmeraldas) para poder subsistir o recibir protección.

Por parte de Colombia, en cambio, se ha podido evidenciar una política fronteriza bastante represiva nada vinculada al desarrollo, lo cual ha perjudicado a la vida cotidiana de los moradores de Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo. Tal ha sido el caso de los enfrentamientos diarios que se viven entre militares/policías y guerrilla por ganar territorio, entre los cuales también se debe incluir a la población civil que es víctima de la violencia. De igual forma, los programas de desarrollo para disuadir los cultivos de la hoja de coca no han sido tan efectivos por la poca rentabilidad que significan para los campesinos, y por estar en zonas de las fumigaciones, pese a que el estado colombiano no reconoce los efectos del glifosato.

Las acciones fronterizas que hay se han diseñado y ejecutado a nivel independiente por cada país, y también en el marco de la CAN. Sin embargo, existen convenios firmados por ambos países a nivel de migración y medio ambiente, pero sólo han quedado en los escritorios. Además, por parte del Ecuador no se ha tenido una política exterior firme, duradera y certera frente al conflicto interno colombiano para poder tomar decisiones en una determinada coyuntura.

En cuanto al tema de la soberanía, los Estados Unidos frente a la debilidad institucional del Estado han logrado influir en el diseño de las estrategias antinarcóticos y de interdicción, sin que el Ecuador logre desarrollar una para el mediano y largo plazo. Como se ha visto, el COSENA elaboró un plan de desarrollo fronterizo pero éste no ha sido ejecutado de manera eficiente por los gobiernos de turno, haciendo más vulnerable a la población a asociarse en actividades ilícitas. Frente a la ayuda de los Estados Unidos en materia de desarrollo se hace muy evidente la dependencia del Ecuador de toda ayuda que venga del exterior, sin que exista un plan nacional que integre a las diferentes carteras del Estado (Cancillería, ministerios de Gobierno, Defensa, Medio Ambiente, Turismo, Salud, Educación, Bienestar Social, Productividad, entre otros).

Si hubiese liderazgo y un discurso unificado, que persiguiera los mismos fines e intereses, por parte de los secretarios de las carteras de

Gobierno, Defensa y Relaciones Exteriores sería posible, en uso de la soberanía y manteniéndose al margen del conflicto colombiano, tener una política de Estado y retomar los planes abandonados, para tener una frontera desarrollada y una población más protegida por el Estado.

Las labores realizadas por la UDENOR desde el 2001 en las poblaciones fronterizas han logrado integrar a las poblaciones alejadas de las capitales provinciales a los proyectos de desarrollo locales, pero no han sido suficientes para fortalecer la participación ciudadana al diseñar las principales demandas a nivel laboral, social y económico. Las propias asambleas parroquiales han demostrado que dichos proyectos son diseñados y ejecutados por burócratas asentados en Quito, mientras que el desempleo y la falta de inversión en la agricultura, ganadería y pesca no son considerados de alta prioridad dentro del proceso de toma de decisiones de la burocracia quiteña. Lo que da a entender que los recursos para obras son muy limitados y centralizados a las decisiones de Quito y Bogotá, lo que impide acciones a nivel de los gobiernos locales.

Las comunidades fronterizas no se ven con desprecio ni con temor unos a otros, sino más bien se ven como poblaciones hermanas que durante décadas han convivido en medio de la selva y han intercambiado toda clase de productos; pero ante la política colombiana para combatir la producción y el tráfico de drogas la vida cotidiana cambió por completo. Ante la violencia que se ha generado en los departamentos fronterizos colombianos y ante la gran cantidad de desplazados que han llegado en ciertas temporadas al Ecuador, sin que el estado colombiano se preocupe por la situación laboral y social de los desplazados.

Por último, desde la perspectiva de las relaciones internacionales, mientras la política exterior norteamericana siga considerando como principales actores a los estados, sin reconocer la diversidad de actores transnacionales que se mueven en las fronteras frente a los negocios ilícitos, y siga apostando a la fuerza militar como solución del problema del narcotráfico, contribuirá a producir más vulnerabilidad en Colombia y Ecuador, frente al crecimiento de la pobreza y al abandono estatal en las áreas de salud, educación, fortalecimiento de la democracia e infraestructura para el desarrollo de los pueblos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Álvarez, David 2005 *Transferencia y Ayuda Norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto* (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).

Andreas, Peter 2003 *Border Games: Policing the U.S. Mexico Divide* (Cornell University).

- Bagley, Bruce 2001 *Narcotráfico, Violencia y Política Exterior de los Estados Unidos hacia Colombia en los noventas* (Bogotá: CEI).
- 1991 “La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político” en Bagley, Bruce; Bonilla, Adrián y Páez, Alexei (eds.) *La economía política del narcotráfico* (Quito: FLACSO-North South Center).
- Bonilla, Adrián 1993 *Las Sorprendentes Virtudes de los Perverso: Ecuador y narcotráfico en los 90*(Quito: FLACSO-North South Center, Serie Ciencias Políticas).
- 2000 “Multilateralismo en la Región Andina” en Rojas, Francisco (ed.) *Democracia de Cumbres*(Caracas: FLACSO-Academia Diplomática Mexicana/Nueva Sociedad).
- CAN (Comunidad Andina de Naciones) 2005 *Desarrollo Fronterizo*, Lima, <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)> pagina visitada el 3 de mayo del 2005.
- Ceballos, Marcela 2002 *Caracterización Socioeconómica y Política de las Zonas de Frontera en Colombia* (Bogotá: CODHES).
- Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (ed.) 2004 *Agenda de Seguridad Andina Brasileira*(Bogotá: Fescol/Iepri/Universidad Federal do Rio Grande do Sul).
- Clawson, Patrick 1998 *The Andean Cocaine Industry* (St. Martins Griffin).
- CODHES (Consultora para los Derechos Humanos y Desplazados) 2005 *Informe de Desplazados Febrero*. Disponible en <[www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)> visitada el 2 de marzo del 2005.
- 2005 *Y entonces, ¿Por qué se van?* Bogotá, <[www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)> visitada el 27 de julio.
- Contreras, Joseph 2005 “Failed Plan” en: *Newsweek International Magazine*, Agosto 29.
- COSENA (Consejo de Seguridad Nacional) 2002 *Política de Seguridad de la Frontera Norte*, Quito.
- DE-EUA (Departamento de Estado de los Estados Unidos) 2002 *Los Andes en Peligro: consecuencias ambientales del narcotráfico*, Washington D.C. <<http://usinfo.state.gov/espanol/andes/>> visitada el 3 de julio del 2005.
- 2001; *El Apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia*, Washington D.C. <<http://usembassy.state.gov/bogota/wwwspceu.shtml>> visitada el 2 de febrero del 2005.
- De La Vega, Pablo 2004 *Refugiados Colombianos en Ecuador: tendencias y respuestas del Estado y la Sociedad Civil* (Quito: Centro de Derechos Humanos “Segundo Montes”).



- Duro, Rosa 2002 “Plan Colombia o la Paz Narcótica” en 1998-2002. *Colombia: un país en construcción*. (Bogotá: Opera, Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia).
- Fescol (Friedrich Ebert Stiftung de Colombia) 2004 “Desarrollo transfronterizo e integración andina: escenarios para Colombia” en *Policy Paper 10, La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante Países Vecinos* (Bogotá).
- 2004 “Colombia y Estados Unidos: desafíos de una alianza” en *Policy Paper 1, La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante Países Vecinos* (Bogotá) enero.
- 2004 “¿Es Posible Disminuir la Emigración Transfronteriza?”, en *Policy Paper 8, La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante Países Vecinos* (Bogotá) septiembre.
- 2004 “El Desarrollo de Regiones: ¿relanzamiento de la integración andina?” en *Policy Paper 7, La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante Países Vecinos* (Bogotá) septiembre.
- 2004 “Sociedad Civil y Seguridad Regional: retos para una articulación democrática” en: *Policy Paper 2, Cooperación en la Seguridad Regional Andina*, (Bogotá) noviembre.
- 2003 “Colombia y sus Vecinos” en *Policy Paper 6, La Inserción de Colombia en el Sistema Internacional Cambiante Países Vecinos* (Bogotá) diciembre.
- Fontaine, Guillaume 2003 *Crisis de la Gobernabilidad y Dolarización en Ecuador. Una Mirada Retrospectiva al Golpe de Estado del 21 de Enero 2000* en Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Colección de Documentos.
- Franco, Andrés 1997 “Las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos” en Andrés Franco (ed) *Los Estados Unidos y los Países Andinos, 1993-1997: poder y desintegración* (Bogotá: Centro Editorial Javeriano).
- Hurtado, Osvaldo 2001 *Los Desafíos de la Dolarización para el Ecuador* (Quito: CORDES-CAF).
- Isacson, Adam 2001 *Plan Colombia’s: Ground Zero. A Report from CIP’s to Putumayo Colombia*, (Los Angeles: Center for International Policy). <<http://www.ciponline.org/colombia/0401putu.htm>> visitada el 8 de diciembre del 2004.
- 2000 *Colombia Aid Package*, Center for International Policy, January 29 <<http://www.ciponline.org/colombia/012901.htm>> vista el 9 de diciembre del 2004.



- Jarrín, Oswaldo 2005a “El libro blanco” *El Universo* (Guayaquil) 3 de junio.
- Jarrín, Oswaldo 2005b “No hay política de seguridad” *El Universo* (Guayaquil) 15 de julio.
- Leal, Francisco 2004 “La Seguridad durante el Primer Año de Álvaro Uribe Vélez” en *Revista Análisis Político* (Bogotá) N° 50, enero-abril.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (MRE) 2005 Aspectos Fronterizos, documento oficial, <www.mmrree.gov.ec> visitada el 7 de junio del 2005.
- Miranda José 2003 *Proceso de evaluación de proyectos*, Documento de Trabajo. (Quito).
- Naím, Moisés 2003 “Las cinco guerras que estamos perdiendo” en *Foreign Policy* (Ciudad de México), Vol. 3, N° 1, enero-marzo.
- Oliveros, Alberto 2003 “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina”. Disponible en Documentos de la Integración Andina, página web de la CAN, <www.comunidadandina.org> visitada el 3 de febrero del 2005.
- Policía Nacional de Colombia 2005 “Informe de Labores” en *Revista de la Institución*, Bogotá. Disponible en <www.policia.gov.co> visitada el 27 de mayo del 2005.
- PNUD 2003 *Informe Desarrollo Humano* (Bogotá).
- Ramírez, Socorro 2004 “Desarrollo y Seguridad en la frontera Andina-Brasilera” en Cepik, Marco & Ramírez, Socorro (eds.) *Agenda de Seguridad Andina Brasileira* (Bogotá: Fundación Friedrich Ebert/IEPRI/Universidad do Río Grande).
- Randall, Stephen 1992 *Aliados y distantes: historia entre las relaciones entre Colombia y los EE.UU. desde la independencia hasta la guerra contra las drogas* (Bogotá: Universidad de los Andes/ Tercer Mundo Editores).
- Segell, Glen 2000 “The Narcotics War and Civil-Military Relations” en International Studies Association, 41<sup>st</sup> Annual Convention, Los Angeles, 12-14 de marzo.
- Thoumi, Francisco 2005 “Las Drogas Ilegales en Afganistán y Colombia” en *Revista Análisis Político* (Bogotá), #54: mayo-julio.
- UDENOR 2004 *Informe de Labores* (Quito).
- 2003 *Informe de Labores* (Quito).
- 2002 *Informe de Labores* (Quito).
- UNODC 2005 “Censo Cultivos de Coca 2004” (Bogotá: Oficina contra la droga y el delito, Naciones Unidas) disponible en <http://www.unodc.org/pdf/colombia/dricurso%20srcalvani%20informe%20coca.pdf> visitada el 25 de junio del 2005.

Viotti y Kauppi 1988 *Las Relaciones Internacionales en el Siglo XX: la contienda teórica* (Buenos Aires:Ed. UNED).

WOLA, Washington Office On Latin America 2005a *Diluyendo las divisiones: tendencias de los programas militares de EE.UU. para América Latina* (Washington DC).

——— 2005b *SouthCom paints accurate picture of Latin America's ills, proposes wrong solutions* (Washington D.C).

#### **FUENTES**

Diario El Comercio 2005 “Bush da apoyo a Uribe con el Plan Colombia” (Quito) 5 de agosto.

Diario El Comercio 2005 “Ecuador es una plataforma de acopio y envío de coca” (Quito) 4 de septiembre.

Diario El Comercio 2005 “Tensión entre Ecuador y Colombia por propuesta de Visa” (Quito) 28 de junio.

Diario El Comercio 2004 “Fronteras” (Quito) 16 de marzo.

Diario Hoy 2005 “La Salud y la Educación son desatendidas” (Quito) 14 de agosto.

Diario El Universo 2004 “La frontera norte y su vulnerabilidad” (Guayaquil) 8 de marzo.

Diario El Universo 2003 “La Amazonía en crisis” (Guayaquil) 15 febrero de 2003.

Diario El Tiempo 2005 Entrevista realizada a Álvaro Sierra “La vulnerabilidades fronterizas” (Bogotá) 31 de mayo.

Diario El Tiempo 2003 “En los Confines de Colombia” (Bogotá) 10 de agosto.

Revista Semana 2004 “El Río de la Guerra” (Bogotá) N°522, 19 de julio.

Diario El Espectador 2005 “Tan cerca y tan lejos” (Bogotá) N°67, 27 de mayo.

#### **ENTREVISTAS**

Entrevista a Marcela Cevallos, Funcionaria del CODHES (Bogotá) 31 de mayo de 2005.

Entrevista al Gral. René Yandún, Prefecto del Carchi, Carchi, 15 mayo de 2005.

Entrevista a Funcionario de la UDENOR, en Quito, 16 de marzo de 2005.

Entrevista a Alfredo Rancel, Funcionario de la Fundación Seguridad y Democracia, en Bogotá, 25 de mayo de 2005.

Entrevista al diputado Julio Gonzáles, Presidente de la Comisión de Asuntos Amazónicos y Fronterizos del Congreso Nacional, en Quito, el 6 de julio de 2005.

- Entrevista a Marta Ardila, Funcionaria de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Externado, en Bogotá, el 23 de mayo de 2005.
- Entrevista a Francisco Leal Buitrago, Consultor de la Universidad de Los Andes en temas de Política Exterior, en Bogotá, 24 de mayo de 2005.
- Entrevista con el coordinador de la UDENOR en Lago Agrio, Marcelo Sandoval, 10 de marzo de 2005.
- Entrevista con Gonzalo Gonzales, Funcionario de la UDENOR, 18 de marzo de 2005 en Quito.
- Entrevista a Andrés Carvache, Corredor Turístico Costa Verde, en San Lorenzo, 6 de abril de 2005.
- Entrevista a Eugenia Restrepo Uribe, Funcionaria del Programa de Desarrollo Alternativo del Plan Colombia de la Presidencia de la República, en Bogotá, 31 de mayo de 2005.
- Entrevista a Oscar Izquierdo, Funcionario de la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia del Ministerio de Relaciones Exteriores, 6 de mayo de 2005.
- Entrevista a Efrén Piñas, Funcionario del CINEP - Proyecto Putumayo, en Bogotá, el 1 de junio de 2005.
- Entrevista a Julio Oleas, presidente de la Cámara de Comercio del Carchi, en Tulcán, 22 de marzo de 2005.
- Entrevista a Pancho Calvopiña, Director del Diario *El Norte*, en Tulcán, 21 de marzo de 2005.
- Entrevista a Eduardo Álvaro, Oficial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, en Lago Agrio, 3 de marzo de 2005.
- Entrevista a Francisco Thoumi, Director del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito de la Universidad del Rosario, en Bogotá, el 24 de mayo de 2005.
- Entrevista a Daniel Alarcón, líder barrial, en Lago Agrio, 9 de marzo de 2005.
- Entrevista a Miguel Gutiérrez, líder sindical, en Lago Agrio, 9 de marzo de 2005.
- Entrevista al Gral. René Yandún, Prefecto del Carchi, en Tulcán, el 1 de abril de 2004
- Entrevista a Pedro Velasco, Alcalde de Tulcán, el 25 de mayo de 2004.
- Entrevista a Rosa Maria Chicaiza, líder campesina en Tobar Donoso, 24 de marzo de 2005.
- Entrevista a Marcela Charfuelán, campesina, en Tulcán, el 22 de marzo de 2005.

- Entrevista a Manuel Pico, dirigente parroquial, recorrido por Tufiño, Chical, Maldonado y Tobar Donoso, el 23 de marzo de 2005.
- Entrevista a Pedro Chulpi, Albañil, en Tulcán, 21 de marzo de 2005.
- Entrevista a Juan Donoso, Jefe Parroquial de Tufiño, en Tufiño, marzo 2005.
- Entrevista a Ramiro Moreno, Campesino, en Tufiño, 23 de marzo de 2005.
- Entrevistas a Julio Poveda y a Maria Collahuaso, moradores de ciudades fronterizas ecuatorianas y colombianas, en Candelilla y Palma Real, taller parroquial, abril 2005.
- Entrevista a Paco García, líder barrial, en San Lorenzo, 6 de abril de 2005.
- Entrevista realizada a Mario Ramos, Médico del centro de salud de Palma Real, en Palma Real, 7 de abril de 2005.
- Entrevista a Rosa Cruz, Funcionaria de Fundación Génesis, en San Lorenzo, 7 de Abril de 2005.
- Entrevista a José Panda, Pescador, en San Lorenzo, 6 de abril de 2005.
- Entrevista a Sebastian Mantilla, Dirigente de la Unión Nacional de Educadores –UNE-, en Lago Agrio, 7 de marzo de 2005.
- Entrevista a Carlos Cabrera, Representante del Centro de Investigaciones de Movimientos Sociales del Ecuador CEDIME, en Lago Agrio, 9 de marzo de 2005.
- Entrevista a Julio Pinto, Desplazado colombiano, en Lago Agrio, 10 de marzo de 2005.
- Entrevista a Glenda Astudillo, líder barrial, en Lago Agrio, 11 de marzo de 2005.
- Entrevista a Campesinos del río San Miguel en la frontera colombo-ecuatoriana, en: Programa *Día a Día*, Maritza Sánchez, Teleamazonas, febrero de 2004.

## **PARTE 2**



**LIZ ILEANA RODRÍGUEZ GÁMEZ\***

**LA ESTRATEGIA DEL BANCO DE  
DESARROLLO DE AMÉRICA DEL  
NORTE (BDAN) EN PROYECTOS  
DE INFRAESTRUCTURA DE IMPACTO  
SOCIAL EN LA REGIÓN SONORA – ARIZONA**

**INTRODUCCIÓN**

El estudio de las relaciones internacionales de la pobreza representa por sí mismo un reto teórico y metodológico. La complejidad se eleva al contrastar dos realidades sociales tan divergentes como la de México y Estados Unidos. Sin embargo, al confrontarlas debe prevalecer la noción de región fronteriza como una realidad unívoca y no como dos realidades independientes cuyo rasgo común es sólo la línea fronteriza porosa y permeable. Pese a ello, aún cuando ambas realidades sociales, por estar vinculadas a la frontera, no son del todo distintas, sí es necesario acotar que se construyen y rigen por normas institucionales y dinámicas económicas, políticas y sociales de carácter divergente.

Así, atendiendo a la convocatoria del Programa CLACSO-CROP sobre las relaciones internacionales de la pobreza, compartimos la preocupación por conocer el impacto de los acuerdos de libre comercio en los niveles de pobreza y la perspectiva de su reducción. Consideran-

\* Economista y Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana Baja California, México. Área de interés: infraestructura y desarrollo regional. Profesora – investigadora del Programa de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: lrodriguez@colson.edu.mx.

do el caso específico de la frontera México – Estados Unidos, tomamos en contexto las relaciones internacionales de ambos países sustentadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Desde hace más de una década, se planteó que el déficit en infraestructura en la frontera frenaría la generación de inversiones en la región fronteriza, necesarias para transformar estructuralmente a la región dentro de este proceso de apertura comercial e integración. Se argumentó también que el crecimiento económico, así como el bienestar de la población de la frontera, dependía del financiamiento de infraestructura (González y Ramírez, 1990). Como resultado de las negociaciones del TLCAN, se acordó establecer una institución financiera de carácter binacional para combatir este obstáculo en el desarrollo de la región; en 1994 se creó el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).

La pregunta de investigación que guía este trabajo es conocer la pertinencia del BDAN como estrategia de combate a la pobreza en la frontera. Aún cuando el objetivo fundacional del banco no haya sido éste, se encontraron resultados y argumentos a favor de un impacto moderado en la reducción de la pobreza en los municipios del estado fronterizo de Sonora. Esta conclusión se obtiene una vez que se analiza la relación teórica y empírica entre infraestructura y pobreza, además de un diagnóstico de los proyectos de infraestructura financiados en la región y el estudio de un caso específico en Agua Prieta, Sonora.

## **INFRAESTRUCTURA Y POBREZA**

### **LA NOCIÓN DE POBREZA**

La pobreza es ante todo un problema de carencias entre grupos sociales, una cuestión de desigualdades. La pobreza es carencia en el sentido en que una sociedad considera los elementos mínimos básico en términos de una gama de dimensiones que constituyen el bienestar. La pobreza es desigualdad en la medida en que se compara con la gama de bienestar de otros grupos sociales. Desde sus conceptualizaciones más clásicas, el concepto ha estado apoyado siempre en esta idea, aun cuando existen diferentes discursos en función de distintos contextos sociales, tiempo y espacio. Lo anterior permite distinguir dos rasgos esenciales: la pobreza es un fenómeno relativo e histórico.

En sentido genérico podemos mencionar que la pobreza está ligada a la carencia, escasez, acceso o privación –de ciertos grupos sociales- de diferentes bienes y/o recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos. La pobreza es un fenómeno complejo que requiere una conceptualización apropiada para su tratamiento. En este sentido, el concepto mismo ha evolucionado y se han desarrolla-



do varios enfoques. La visión económica tradicional y absolutista de la pobreza trabajó en función de insuficiencia de ingresos y, de alguna manera, de privación de bienes y servicios básicos –recursos económicos-. Esta idea de Rowntree de fines del siglo XIX e inicios del XX estableció que “una familia vivía en la pobreza cuando su ingreso no era suficiente para cubrir los satisfactores básicos mínimos para mantener la eficiencia física<sup>1</sup>. Se consideraba que una familia era pobre si su ingreso menos la renta caía por debajo de la línea de pobreza” (Townsend, 2003: 3).

Más tarde el enfoque se amplió considerando el binomio necesidades - satisfactores (Max-Neff, et al., 2001), siendo estos últimos infinitos y cambiantes en el tiempo y la cultura. Lo anterior exploró la idea relativista de la pobreza, ya planteada por Townsend, argumentando la existencia de “varias pobreza” en función de la necesidad que no se satisface y sobre todo considerando que “son los satisfactores los que definen la modalidad que una cultura da a las necesidades” (Ibídem, 2001: 4)<sup>2</sup>.

Amartya Sen (2003) visualiza el fenómeno de la pobreza más allá de un enfoque absoluto o relativo de las necesidades e incorpora el enfoque de capacidades. Aún cuando plantea que hay un círculo absolutista irreducible en la definición de pobreza, también es cierto que las capacidades de una persona determina el cómo superar esta condición, de ahí que la disputa entre las concepciones absoluta y relativa se resuelve mejor al considerar explícitamente el espacio en el que se basa el concepto –bienes, ingresos o capacidades-. El autor plantea que hay una “secuencia que va del bien a las características, a la capacidad para funcionar y de ahí a la utilidad” (Sen, 2003: 3). En consecuencia, la parte constitutiva del nivel de vida no es el bien ni sus características, sino la habilidad de hacer varias cosas usando el bien o sus características, y es esa habilidad, y no la reacción mental a dicha habilidad expresada en felicidad la que, desde este punto de vista, refleja el nivel de vida (Sen, 2003: 4).

En la discusión sobre la pertinencia de un enfoque absolutista o relativo, los países latinoamericanos observan cómo el fenómeno

---

1 Este autor ofreció una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que proveía un mínimo estándar de vida, basado en la satisfacción de necesidades biológicas (comida, agua, vestido y vivienda), es decir un mínimo capaz de garantizar la eficiencia física.

2 La noción de pobreza relativa hace alusión a un estándar de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado. Su definición se basó en la distribución de los recursos, no en los ingresos, poniendo particular énfasis en el hecho que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de la sociedad en que habitan.

de la pobreza está en constante cambio. En toda la región se observa un proceso de urbanización de la pobreza, siendo la patrimonial la de mayor incidencia en las ciudades<sup>3</sup>. En este sentido, la proporción de pobres urbanos es cada vez mayor en el total de pobres (Ziccardi, 2006)<sup>4</sup>. El enfoque de pobreza relativa resulta idóneo para el análisis de la pobreza urbana. Por ejemplo, en las ciudades resulta más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de privación absoluta o carencia de alimentación, agua, vestido o vivienda precaria, es decir un mínimo estándar de vida que resulta ser mejor o de un mayor nivel. En conjunto, la ciudad ofrece una gama de bienes y servicios públicos y colectivos a la ciudadanía independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado.

Por ello, la intensidad de la pobreza urbana suele ser menor que la rural, pero sus manifestaciones y componentes son distintos; especialmente debe reconocerse que las carencias de bienes y servicios en la que viven los sectores populares tienen que confrontarse con un patrón de vida medio, costumbres y hábitos sociales y culturales que prevalecen en el espacio urbano. Sin embargo, en la medida en que la pobreza urbana crece –o no se reduce en la misma magnitud en lo que ha hecho la pobreza rural–, de la mano de un incremento en la desigualdad social y espacial en las ciudades, se habla de una ruptura en las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía.

Para Brambilia “la pobreza urbana es un fenómeno multidimensional que incluye, además de la pobreza de ingreso, la carencia de capital humano, social y financiero” (Brambilia, 2006: 6)<sup>5</sup>. Aún cuando los pobres urbanos comparten algunas características con los pobres rurales en el sentido de carencias o menor grado de escolaridad, me-

---

3 De acuerdo con el comité técnico de medición de la pobreza, la pobreza de patrimonio en México se refiere a la percepción de un ingreso per cápita insuficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar. La pobreza de capacidades se percibe cuando el ingreso per cápita es insuficiente como para realizar las inversiones mínimas aceptables en la educación y la salud. Por último la pobreza alimentaria se define a partir de un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínima aceptable.

4 Los estudios de CEPAL reafirma la tendencia al aumento de la concentración de los pobres en las áreas urbanas. En 2005, un 66% del total de pobres de la región residía en dichas áreas, mientras que los indigentes urbanos representaban un 52% del total. Esos valores marcan un aumento sostenible respecto de los registrados en 1990 y más aun en comparación con los de 1980 (CEPAL, 2006:60-61).

5 El autor también distingue como dimensiones de pobreza urbana: 1) falta de acceso a oportunidades de empleo e ingresos; 2) inseguridad y mala calidad de servicios y vivienda; 3) violencia e insalubridad; 4) carencia de mecanismos de protección social; y 5) acceso limitado a servicios de salud y educativos.

nor cobertura de servicios, familiar numerosas, etc.; en las ciudades, si bien se cuenta con mayor acceso a los servicios públicos, la calidad y el hacinamiento son un problema grave.

Los pobres urbanos viven en la periferia de la ciudad donde carecen de infraestructura, donde otros equipamientos públicos como centros del sector salud y educativos se encuentran fuera del área o en condiciones deplorables, donde las características de la vivienda y del suelo son irregulares o de alto riesgo aumentando la vulnerabilidad de estos grupos y segmentando la ciudad. “En lo que respecta a patrones de consumo, gastan relativamente más en vivienda (el doble de lo que se gasta en el campo), transporte y educación, pero relativamente menos en alimentos, indumentaria y salud. Además, son mucho más dependientes del mercado laboral para la obtención de ingresos” (Banco Mundial, 2005: 55).

Por otro lado, si bien existe una clara diferencia entre las características de las áreas urbanas y rurales, que permite llegar a suponer una mayor concentración de la pobreza en alguna de estas áreas, también es cierto que las áreas urbanas son muy heterogéneas, ya sea que las comparemos entre ellas (inter-urbana) o entre los barrios de una ciudad (intra-urbana). Esto ha llevado a caracterizar a las ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas. En ésta búsqueda de diferenciaciones entre el mundo rural y urbano, así como en las diferenciaciones intra-urbanas la noción de pobreza relativa es de utilidad en la investigación social (Ziccardi, 1998).

Los estudios donde se analiza la relación entre pobreza y ciudades coinciden en que la incidencia de la pobreza es mayor en las ciudades medias que en las áreas metropolitanas. Por ejemplo, a inicios de los años noventa los hogares pobres e indigentes de las metrópolis latinoamericanas exhibían un menor acceso a redes de agua que aquellos que residían en el resto de las ciudades; hoy en cambio existe una mayor exclusión de los servicios para los pobres e indigentes de ciudades medianas y pequeñas, quienes pagan una mayor proporción de sus ingresos en conseguir agua potable (MacDonald, 2005: 38).

Así como la pobreza es un fenómeno relativo, también es producto de procesos sociales e históricos. Particularmente Brugué et al. (2002), apoya la idea de “trayectoria histórica de las desigualdades sociales” y ven a la exclusión social como producto histórico de las desigualdades en sociedades contemporáneas sumergidas en procesos de industrialización y urbanización masiva. En este sentido “[...] la exclusión social expresa la nueva configuración de las desigualdades en el contexto actual de transición hacia la sociedad del conocimiento” (Brugué et al., 2002: 5).

Este concepto surgido de la sociología francesa hace alusión al estudio del fenómeno a partir de situaciones generalizadas de privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias derivadas principalmente de la precariedad, la inestabilidad, la flexibilidad y/o degradación de las condiciones prevalecientes del mercado de trabajo urbano. A ello se suma las mayores restricciones que presta la acción social del Estado como consecuencia de la crisis por la que atraviesan los regímenes sociales de bienestar.

La noción de exclusión social ha adquirido centralidad en el discurso de la Unión Europea; aun cuando tiende a utilizarse como sinónimo de pobreza, cuenta con características propias y diferenciadas, así como mecanismos generadores de exclusión. Entre éstos últimos podemos señalar, la dificultad de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, la justicia, la instrucción y educación, el aislamiento, la segregación territorial, la calidad de la vivienda y de los servicios públicos y la discriminación política, institucional, de género, étnica, lingüística, etc. (Castel, 1997).

Además del fenómeno de pobreza, “la exclusión social se define también por la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas re-establecidos de protección” (Brugué, et al., 2002: 2-3). Aun cuando este es un concepto impreciso permite ampliar el concepto de pobreza incorporando la dimensión no económica basada en el ingreso mínimo. Para estos autores, la exclusión es un fenómeno estructural y por ello consideran como grandes factores de exclusión los siguientes procesos: 1) fragmentación tridimensional de la sociedad; 2) el impacto sobre el empleo de la economía posindustrial; y 3) el déficit de inclusividad del Estado de bienestar. A través de El diseño poco inclusivo de las políticas públicas, el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar y una presencia pública débil.

### **EL ESTUDIO DE LA INFRAESTRUCTURA**

La infraestructura se define, desde el punto de vista físico, como el conjunto de estructuras y canales necesarios para el funcionamiento económico y social de una región (Urgoiti, 1999: 9). Por ello, la infraestructura es el equipamiento para el uso público o para un servicio público (Marcou, 1993: 1). De lo anterior se desprenden dos características esenciales: 1) la de ser capital y en ese sentido reproducible y acumulable y; 2) la de tener un carácter público por lo que normalmente su provisión queda confiada a las decisiones de política pública.

Diversos enfoques y estudios condicen en la importancia de la infraestructura como condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo económico (Rodríguez, 2003: 28). Por ejemplo, el trabajo

clásico de Aschauer (1989) evidenció la relación entre inversión pública y productividad en Estados Unidos; por cada incremento del 1% de la inversión pública, la productividad privada de la economía estadounidense se incrementaba en 0,39%.<sup>6</sup> Sin embargo la fortaleza de la relación depende de: la calidad de la información, los métodos de estimación y las metodologías de cuantificación.

Los estudios parten de una premisa neoclásica de crecimiento económico, donde un crecimiento del producto y/o de la productividad, se determina a través de una función de producción. Los factores productivos fundamentales a considerar son el empleo y el capital, donde este último se descompone en capital privado y público. Así, el capital público se define a través de las inversiones en infraestructura que realiza el Estado en su función de proveedor de bienes públicos.

Partiendo de la premisa de un desarrollo desequilibrado, Hansen (1965) planteó que la inversión en infraestructura tiene efectos regionales diferenciados; en regiones con desarrollo intermedio, la infraestructura económica resulta más significativa en la explicación de las disparidades en el ingreso; mientras que en regiones atrasadas o pobres, la infraestructura social resulta más contundente en dicha explicación. Por su parte Hirschman (1981) argumentó la necesidad de fuertes inversiones en infraestructura (un gran impulso inicial) para romper el círculo de la causación circular del desarrollo-subdesarrollo y corregir los desequilibrios; siendo la infraestructura un bien público, el Estado debe guiar este proceso.

Los impactos diferenciados de la infraestructura permitieron su clasificación en económica y social. La infraestructura económica se asocia a obras que contribuyen al consumo eficiente del capital privado, relacionadas con la creación de un entorno más favorable para a la actividad económica. Los servicios públicos, telecomunicaciones, transporte e infraestructura relacionada a la gestión del suelo, se considera como infraestructura económica (Diewert, 1986, citado por Draper y Herce, 1994: 131).

Por su parte, la infraestructura social es aquella directamente relacionada al mejoramiento de las condiciones del bienestar del ser humano e indirectamente en apoyo a las actividades productivas. La mayoría de los estudios incluyen en esta categoría la infraestructura educativa, de salud, ambiental e incluso servicios públicos básicos; así

---

6 Estudios en Europa y Japón encontraron una relación positiva pero de menor magnitud y poco consistente. Estudios regionales o en zonas metropolitanas, encontraron relaciones positivas entre infraestructura y productividad de mayor magnitud. En México se tiene evidencia de una contribución negativa de algunos sectores de infraestructura por falta de mantenimiento. Al respecto consúltese Rodríguez (2003).

como centros asistenciales, culturales e instalaciones como comisarías de policía y de bomberos (Draper y Herce, 1994).

Trabajos recientes sobre infraestructura incluyen un enfoque de competitividad regional, por lo que se crea y/o fortalece una ventaja en infraestructura en los territorios para potenciar su desarrollo (Biehl, 1988). Por ejemplo, en los procesos de integración de la Comunidad Europea, la infraestructura, la innovación tecnológica y la educación se identificaron como factores explicativos de las disparidades regionales (Nijkamp, 1993: 434); por ello, la política regional se apoya en programas de financiamiento de infraestructura. Así, la infraestructura tiene tres importantes impactos en el desarrollo económico y social de las regiones, Rodríguez (2003) identifica los siguientes:

1. Fomenta y facilita el crecimiento y desarrollo económico de las regiones que cuentan con un acervo de infraestructura suficiente. Potencialmente atrae inversiones privadas (vía reducción de costos y mayor eficiencia en el consumo del capital fijo), incrementa los niveles de productividad, especialización, diversificación económica, comercio y empleo.
2. Contribuye a un equilibrio económico regional al ponerse en marcha programas de inversión pública en infraestructura que incrementen el acervo existente, mejorando la ventaja comparativa entre regiones. Lo anterior posibilita una competencia por inversiones productivas a regiones que se habían mantenido excluidas y rezagadas.
3. Estimula el desarrollo social regional, pues no sólo se invierte en infraestructura económica, sino también en infraestructura social bajo el argumento de mejoras en el bienestar de los recursos humanos o individuales.

### **LA RELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA Y POBREZA**

El crecimiento económico se concibe bajo dos grandes enfoques, un crecimiento equilibrado –teoría neoclásica- y uno desequilibrado –teoría de causación circular-. En el caso del primer enfoque, el vínculo entre infraestructura y pobreza se estudia de manera indirecta, pues la reducción en los niveles de pobreza opera a través de aumentos en la productividad y por tanto en los ingresos de la población. En cambio, en las teorías de crecimiento desequilibrado se traslada el problema de pobreza al ámbito regional; de esta manera el vínculo entre infraestructura y pobreza es directo.

Sin embargo, conviene señalar que el problema de la distribución del ingreso, aspecto crucial en los países latinoamericanos al hablar de crecimiento económico, no es considerado por estos estudios. Lo

anterior tiene graves implicaciones pues el ritmo de avance en la reducción de la pobreza es producto de las interacciones entre variaciones y desigualdad de ingreso. A mayor tasa de crecimiento, más rápido es el ritmo de reducción de la pobreza; sin embargo, el impacto del crecimiento en la pobreza suele ser menor cuando la desigualdad de ingreso es mayor (Banco Mundial, 2004: 195)<sup>7</sup>.

La evidencia obtenida en los casos de Bolivia, Colombia, México y Venezuela indica que un aumento del 10% de la inversión en infraestructura se tradujo en un incremento del PIB equivalente a un 1,5% (Canning, Fay y Perotti, 1992; Canning 1998; De la Fuente, 2000, citado por Estache, et. al., 2002: 107). Lo anterior resulta relevante como estrategia de reducción de la pobreza, si recordamos esta relación indirecta entre infraestructura y pobreza. Al respecto, estimaciones para América Latina señalan que por cada punto de crecimiento económico el número de personas en pobreza disminuye en 0,5% (ALIDE, 2005).

El aumento de infraestructura está asociado no sólo con la promoción del crecimiento, sino también con una reducción de la desigualdad (Calderón y Chong, 2003; Calderón y Servén, 2003, citado por Banco Mundial, 2004: 201). Estos estudios muestran que es la cantidad de la infraestructura la que explica una cuarta parte de la variación en el crecimiento y en la reducción de la desigualdad. Así, un incremento de la infraestructura en México está ligado con una reducción del coeficiente de desigualdad de Gini en 2,2 puntos en un periodo de cinco años, y de 12 puntos en los 35 años subsiguientes (Banco Mundial, 2004: 201).

En ambos tipos de estudios, el enfoque que prevalece es el de pobreza relativa. De hecho, el Banco Mundial (2004) sugiere hablar de varias pobrezas a partir de cinco dimensiones: 1) pobreza de capacidades humanas; 2) pobreza de activos e infraestructura; 3) pobreza de ingreso o gasto; 4) vulnerabilidad; y 5) pobreza de dignidad e inclusión social. La pobreza de activos e infraestructura se asocia con la falta de activos físicos y financieros; se incluyen tanto bienes privados –como vivienda–, como el acceso a bienes proporcionados públicamente mejor conocidos como servicios públicos.

En muchas sociedades el acceso a un conjunto básico de servicios de infraestructura, como agua y saneamiento, caminos y electricidad,

---

7 Con escenarios alternativos, en México se llevo a cabo un estudio en lo referente a ingresos y desigualdad. El estudio mostró que “Un crecimiento de 2% sin cambio en la desigualdad produce un progreso muy pequeño en la pobreza extrema hacia 2015. Con disminución en la desigualdad puede haber grandes reducciones, incluso con crecimiento lento. Un crecimiento de 5% anual genera una reducción notable de la pobreza extrema, la cual prácticamente desaparece si la desigualdad se reduce” (Banco Mundial, 2004: 195).



se considera esencial para un nivel mínimo de vida. Sin embargo, la naturaleza de esta lista depende del nivel de desarrollo y la percepción de la sociedad. Así, la infraestructura representa la base para el desarrollo económico, sostenido en términos socialmente aceptables, de un país, región o ciudad, ya que condiciona la eficacia económica y la cohesión a largo plazo de una sociedad.

### **Servicios públicos y pobreza**

Como elemento invariablemente utilizado para identificar a los pobres, se destaca el acceso a los servicios básicos de infraestructura. Si un segmento de la población no tiene acceso a un conjunto de servicios mínimos se define como pobre; a medida que el acceso mejora, se reduce la pobreza, la marginación y/o mejoran los niveles de bienestar de la población. El hecho de que después de un tiempo este grupo tenga acceso a ciertos servicios y pueda costearlos, implica que han dejado de ser pobres, o bien son ahora menos pobres. El acceso de la población de menores recursos a ellos es fundamental para mejorar su calidad de vida y potenciar sus posibilidades económicas (Banco Mundial, 1994).

Los servicios urbanos son también servicios públicos, ya que “[...] su acceso debe garantizarse en forma amplia, implicando una relativa equidad en su distribución, como parte de un derecho de ciudadanía” (Pérez, 2001: 3). Este modelo identifica dos actores fundamentales: oferentes y usuarios, quienes se vinculan en una relación de derecho público, en mecanismos estatales de redistribución de recursos. Sin embargo, detrás de ese modelo existe una valoración social y política, indicando que ciertos bienes deben ser accesibles al conjunto de la población más allá de sus condiciones económicas; suponiéndose un “compromiso entre clases sociales”, una base de solidaridad que permita el acceso universal a los servicios.

“El acceso al servicio cumple un papel clave como estrategia de combate a la pobreza, específicamente en la población de menores ingresos [...]” (Banco Mundial, 1994: 4). Al definirse como pobres, la población hace referencia a la importancia de las oportunidades materiales a través de un empleo, acceso al crédito, carreteras, electricidad, escuelas, servicios médicos y de abastecimiento de agua, etc. Por ello, el crecimiento económico es indispensable para generar estas oportunidades, como lo es también la creación de las infraestructuras adecuadas para la expansión de las oportunidades que los pobres tienen o de las que carecen.

Sin embargo, las zonas no cubiertas por los servicios son las áreas pobres de la ciudad y, al mismo tiempo de urbanización tardía. La explicación a ello es la brecha entre el crecimiento de las ciudades y



el déficit de inclusión de estas zonas a la urbanización. El estado no logra garantizar plenamente la satisfacción de la necesidad y “los más perjudicados son los sectores de bajos ingresos puesto que, además de estar excluidos del cubrimiento de los servicios y de los planes y proyectos de inversión, padecen también los efectos económicos, sociales y políticos de su carencia” (Bernal, 199; citado por Pérez, 2001: 4)<sup>8</sup>.

En sociedades donde una porción importante de la población urbana tiene una inserción nula o precaria en el mercado de trabajo, bajas remuneraciones y falta de ofertas de suelo y vivienda adecuadas a sus limitadas posibilidades la brecha se amplía aún más. Es decir, las desigualdades se manifiestan como exclusión social en sociedades complejas. No obstante, la población excluida de los servicios mantiene, sin embargo, el derecho a ser incluida

El estado como principal proveedor de bienes públicos –como la infraestructura y los servicios públicos- hace una mejor asignación que el mercado de tales beneficios con el fin de promover la equidad entre los integrantes de una sociedad. En tal sentido el Estado, a través de la inversión pública y el gasto, es susceptible de generar un mecanismo de inclusión, o en su defecto de exclusión social. El diseño poco inclusivo y en ocasiones el fracaso en la implementación de las políticas del Estado traen como consecuencia una fractura de la ciudadanía (Brugué et al., 2002: 14).

### **INFRAESTRUCTURA Y POBREZA EN LA FRONTERA MÉXICO – ESTADOS UNIDOS**

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, el comercio de México con sus contrapartes norteamericanas se multiplicó; sin embargo, su impacto en términos de balance global de generación de empleos, mejoramiento salarial y condiciones de vida ha sido nulo (Calderón, 2004, Lederman et al., 2003). En México, el producto interno bruto por habitante se ha mantenido estancado y los salarios se han deprimido en más de 20% ampliando aun más la brecha salarial con Estados Unidos, lo que abona mayores flujos migratorios y desdice las promesas oficiales que aseguraban exactamente lo contrario (Calderón, 2004: 49).

En términos generales, se afirma que “[...] el TLCAN fortaleció la política neoliberal y otorgó un trato aparentemente de iguales que en-

---

8 De acuerdo con Pérez (2000), el acceso a los servicios de la infraestructura pública tiene impactos a nivel micro y macroeconómicos. Dentro de los primeros se encuentran afectaciones en el ingreso disponible de la población beneficiada, ya sea por el pago de tarifas, o bien, ahorros producto de la cobertura de las necesidades del servicio que presta la infraestructura. Desde el punto de vista macro, la infraestructura promueve el crecimiento económico, los niveles de empleo y reasigna el gasto público.

tre desiguales provocó la profundización de los problemas de México” (Calderón, 2004: 48). Mientras, en México se vendió la idea de que con la incorporación de nuestro país al TLCAN se lograría la condición de país desarrollado. Pensar que los países menos prósperos crecerán lo suficientemente de prisa para alcanzar a los países más prósperos, llevó a México a perder competitividad, incrementar la polarización del desarrollo y la pobreza. Incluso en Estados Unidos los resultados no han sido del todo exitosos por la falta de políticas regionales compensatorias, particularmente en la frontera.

A diez años de vigencia del TLCAN, éste no ha sido suficiente para mejorar las condiciones de vida. Recientemente el Banco Mundial reconoció que el TLCAN “ha estimulado el desarrollo económico en México, pero no basta para lograr la convergencia económica con Canadá y los Estados Unidos, incluso en el largo plazo, si no hay instituciones adecuadas e inversión en innovación e infraestructura” (Lederman et al., 2003). Por desgracia, la pérdida de empleo por importaciones más baratas, resulta más visible y dolorosa que la ganancia comercial por el aumento de las exportaciones.

Así, las razones de un déficit de infraestructura en la frontera son varias, pero entre ellas se incluyen los bajos salarios y los altos niveles de pobreza de la población, así como la carencia de reinversiones de las industrias en las comunidades fronterizas (Kelly et al., 2001: 6). Cuando el Programa Binacional Frontera XXI inició operaciones en la frontera México-Estados Unidos en 1996, sólo el 88% de las viviendas fronterizas en México contaban con servicios de agua potable; 69% estaban conectados al drenaje; y 34% contaban con sistemas de drenaje conectados a plantas de tratamiento. Estas cifras mejoraron para el año 2000 a 93%, 75% y 75% respectivamente (SEMARNAT y EPA, 2003).

### **Características socioeconómicas de la frontera**

La región fronteriza entre México y Estados Unidos tiene una extensión de más de 3.100 km. y comprende una franja de 100 km de cada lado de la línea divisora internacional. En total se conforma por una región de 647.222 km<sup>2</sup> donde colindan cuatro estados norteamericanos (California, Arizona, Nuevo México y Texas) con seis estados mexicanos (Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California). Aún cuando sus habitantes comparten recursos naturales y ecosistemas, la región fronteriza presenta diversos contrastes sociales, económicos y políticos; particularmente el tamaño y las diferencias estructurales de las economías de ambos países son inmensos<sup>9</sup>.

---

9 El valor de la economía de Estados Unidos oscila en US\$ 10,5 billones con un crecimiento anual de 2,2%; mientras que la de México es de US\$ 0,5 billones y con

La frontera México-Estados Unidos es un área escasamente poblada y con una alta concentración de la población en 14 pares de ciudades gemelas donde habita el 90% de la población fronteriza y el resto en pequeñas localidades rurales<sup>10</sup>. Desde hace veinte años, la población ha crecido rápidamente hasta alcanzar más de 11,8 millones de habitantes, de los cuales 6,3 millones viven en Estados Unidos y 5,5 millones en México (SEMARNAT y EPA, 2003). Las proyecciones poblacionales indican que en los próximos veinte años la población se duplicará (Kelly et al., 2001: 11).

En el año 2000, el *U.S. Census Bureau* reportó que la población de Estados Unidos ascendió a 281,4 millones de personas con una tasa de crecimiento de 1,2%. Los estados fronterizos del sur concentran el 21,9% de la población total; mientras que en los condados fronterizos viven el 10,2% de la población con un ritmo de crecimiento mayor al nacional (1,7% promedio anual). Los estados de California y Texas se ubican entre los de más rápido crecimiento (Hobbs y Stoops, 2002: 9). Si bien la población blanca y afroamericana son los grupos poblacionales más numerosos, las minorías raciales y étnicas han crecido rápidamente en las últimas tres décadas, representando el 12,5% del total. Particularmente el grupo hispano ha crecido en representatividad del 6,4% al 14,1% de 1980 a 2004, ascendiendo a 41,3 millones de personas; el 55,8% vive en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos y de cada 4 hispanos 3 son de origen mexicano, los altos niveles de inmigración contribuyen a este rápido crecimiento junto a tasas de fecundidad elevadas (Hobbs y Stoops, 2002: 78).

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) de México, reportó una población de 100,5 millones de habitantes en el año 2000; donde los estados fronterizos del norte concentran el 17% de la población. En la frontera reside el 6,5% de la población, la cual creció a una tasa promedio anual de 3,6% en los años noventa, en comparación a la tasa promedio nacional de 1,8%. El estado fronterizo de más rápido crecimiento es Baja California con una tasa anual de 4,15%. En el caso de México, sólo el 0,5% del total de la población ha nacido en otro país, y cerca del 40% tiene su residencia en algún estado fronterizo del norte de México.

---

apenas el 0,7% de crecimiento anual. La fuerza laboral en Estados Unidos es 3,8 veces más grande que la de México (Banco Mundial, 2004).

10 Las ciudades gemelas son pares de ciudades de uno y otro lado de la línea fronteriza que establecen estrechas relaciones de interdependencia con su par al otro lado de la frontera, particularmente relaciones comunitarias-familiares y económicas.

México se ha caracterizado por ser un país expulsor de población, más que receptor; en la década de los noventa más de 3 millones de personas han migrado hacia Estados Unidos. Los estados fronterizos en este contexto, constituyen el espacio de tránsito entre las comunidades de origen y las de destino; y en algunos casos, suelen ser el destino de un porcentaje considerable que no logra llegar a Estados Unidos. Por ello, el diagnóstico más reciente de la problemática fronteriza señala que:

El rápido crecimiento de la población en estas áreas urbanas ha tenido como consecuencia un desarrollo no planificado, mayor demanda de suelo y energía, congestión de las vialidades, incrementos en la generación de residuos e insuficiente infraestructura para su disposición final y mayor frecuencia de emergencias por contaminación química. En las áreas rurales, los residentes padecen de la exposición al polvo, uso de plaguicidas, insuficiente suministro de agua e infraestructura para el tratamiento de residuos. Los habitantes de la frontera padecen de manera significativa de problemas de salud ambiental, incluyendo enfermedades ocasionadas por la contaminación del agua y problemas respiratorios (SEMARNAT y EPA, 2003).

En este sentido el rápido crecimiento demográfico ha dado lugar a un desarrollo no planificado, un déficit de servicios públicos básicos (agua, electrificación y drenaje) y mayor ocurrencia de contingencias ambientales por la falta de procedimientos de tratamiento de aguas residuales, disposición final de residuos sólidos y tóxicos, congestión vial, mala calidad del aire, etc. (Pírez, 2000). Por ello, el crecimiento económico es esencial para responder al crecimiento demográfico y aspiraciones materiales legítimas de los habitantes de la frontera México-Estados Unidos.

Los centros urbanos a lo largo de la frontera han crecido significativamente, debido a la estrategia de desarrollo económico en base a la industria maquiladora de exportación (IME) iniciada en 1965<sup>11</sup>. Actualmente se ha constituido en la principal actividad de las localidades fronterizas mexicanas; la tasa de desarrollo industrial en la región se incrementó aun más a raíz del TLCAN. Conforme ha crecido esta industria y otras actividades de comercio y servicios, las ciudades

---

11 Las maquiladoras son industrias de ensamble y procesamiento de productos con insumos y materiales importados. Este programa maquilador autoriza el 100% de inversión extranjera y permite la introducción al país de equipo, componentes e insumos importados libres de impuestos. Asimismo, el producto terminado paga únicamente el impuesto al valor agregado en México, al momento de ser exportado hacia Estados Unidos.

fronterizas han crecido rápidamente generando una presión sustancial para la infraestructura de la zona (SEDUE, 1992: 25). El congestionamiento, el desarrollo urbano descontrolado, la falta de salud pública y de servicios sanitarios se ha convertido en problemas significativos.

Del lado norteamericano, el conjunto de condados fronterizos se encuentra entre los más pobres de ese país. El área metropolitana de San Diego en California es la de mayor ingreso y con una economía más diversificada. A lo largo de la frontera suroeste de los Estados Unidos, el sector manufacturero ha crecido sustancialmente; sin embargo, la actividad principal continúa siendo el comercio –principalmente al menudeo y servicios –de transporte, aduanales, de finanzas y almacenamiento-. Ambos sectores dependen principalmente del tipo de cambio del peso mexicano y, por ende, del poder de compra de los consumidores mexicanos que viajan a la frontera norteamericana a realizar sus compras, o bien, a realizar los negocios correspondientes a la actividad del cruce de productos hacia o desde Norteamérica.

En la etapa de negociaciones del TLCAN (1992-1994) se pensó en el efecto sobre el desarrollo en la frontera, la cual crecería aun sin el libre comercio y primordialmente por el programa de la IME (Pastor, 1993: 255). En ese momento se argumentó que el libre comercio traería como consecuencia la convergencia entre países y, más tarde que temprano la convergencia entre zonas fronterizas. Aun cuando no hay suficiente evidencia que apoye la hipótesis de convergencia, sí se observa una mayor integración entre zonas fronterizas, pero no como consecuencia del TLCAN; éste sólo favorece la integración pero no es la causa (Gerber, 2003).

### **La pobreza en México**

Recientemente en México, el gobierno ha puesto atención a la medición de la pobreza. A partir del año 2000, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se ha dado a la tarea de elaborar una metodología oficial para cuantificar este fenómeno en función de la estimación de líneas de pobreza. De acuerdo con esta metodología, el 17,4% de la población total tiene pobreza alimentaria de acuerdo a las estimaciones del año 2004. El 24,7% tiene pobreza de capacidades y el 47,2% pobreza de patrimonio (CONEVAL, 2007: 10)<sup>12</sup>. Si bien la pobreza tiene una

---

12 La pobreza alimentaria es la percepción de un ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínima aceptable (US\$ 70 y US\$ 50 aproximadamente por persona en zona urbana y rural de 2004, respectivamente). La pobreza de capacidades con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimas aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar (US\$ 90 y US\$ 62 por persona en zona urbana y rural de 2004, respectivamen-

mayor incidencia en el ámbito rural, la pobreza urbana no ha disminuido tan rápido como la rural; por zonas, la pobreza va en aumento en el área urbana, la pobreza de patrimonio ha aumentado 5 puntos porcentuales entre el año 2000 y 2004, la pobreza de capacidades 6,7 puntos y la alimentaria 8,5 puntos en el mismo periodo.

### **La pobreza en Estados Unidos**

La medición de la pobreza en Estados Unidos obedece también a un enfoque de ingreso a través de líneas de pobreza oficiales<sup>13</sup>. Para los norteamericanos la pobreza significa tener menos que algún mínimo absoluto, definido objetivamente, considerado el nivel de vida del país. Aún cuando lo que en Estados Unidos constituye un mínimo necesario supera con mucho el monto con el que sobrevive la mayoría de los habitantes del mundo hoy en día, estar por debajo de ese nivel de ingresos representa privaciones serias frente al resto de los estadounidenses. Comúnmente se señala que en Estados Unidos el fenómeno de la pobreza es racial y ha prevalecido la tendencia a pensar que la mayoría de los pobres son negros o hispanos (Levine, 1998: 50). Las cifras del *U.S. Census Bureau* para el 2004, registra que el 12,7% de la población norteamericana es pobre<sup>14</sup>. Las estadísticas oficiales muestran que las familias hispanas tienen más probabilidad de vivir en pobreza que las blancas no hispanas.

De acuerdo con el *U.S. Census Bureau*, a nivel regional la pobreza se concentra en la región sur, con el 40,6% para el año 2003; le siguen el oeste con 23,2%, el medio oeste con 19,3% y finalmente el noreste con 16,9%. La incidencia de la pobreza es mayor en las ciudades centrales con 17,5%, seguida de las áreas no metropolitanas con 14,2%. En los estados fronterizos las estimaciones del año 2004 indican que el porcentaje de población en pobreza es mayor al promedio nacional:

---

te). La pobreza de patrimonio es la percepción de un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar (US\$ 145 y US\$ 92 por persona en zona urbana y rural, respectivamente). Estimaciones de CONEVAL (2007) y cálculos propios de peso mexicano a dólar de 2004

13 El *U.S. Census Bureau* utiliza un umbral de ingreso que varía por tamaño y composición de la familia, para determinar quién es pobre. Si el ingreso total familiar es menor que el de referencia, entonces la familia y todos sus integrantes son considerados pobres. Las líneas de pobreza no varían geográficamente; se calculan anualmente y se ajustan de acuerdo a los cambios en el costo de vida usando el índice de precios al consumidor.

14 En el año 2004 la línea de pobreza de Estados Unidos se estableció en US\$ 9.645 por persona al año y en US\$ 19.307 por familia (*U.S. Census Bureau*). Realizando una comparación entre ambos países, en México la línea de pobreza de patrimonio en el área urbana por individuo, al año es de aproximadamente US\$ 1.619.

en Nuevo México el 16,7% de la población vive con un ingreso inferior al de la línea de pobreza, el 16,2% en Texas, el 14,6% en Arizona y el 13,2% en California. Los cuatro estados fronterizos aparecen en los primeros 13 lugares del ranking estadounidense de pobreza. Las estimaciones del 2004 contenidas en la *American Community Survey* del *U.S. Census Bureau*, muestran una mejoría en la tasa de pobreza de Arizona y California, pero un incremento de tal situación en Nuevo México y Texas.

En el caso de los condados fronterizos, conforme nos acercamos a la línea fronteriza internacional, el porcentaje de personas en pobreza aumenta hasta llegar a los condados limítrofes con México. Esto es particularmente visible en los estados de Nuevo México y Texas; en estos se tiene una situación particular de pobreza en las llamadas *colonias*. Éstas son comunidades rurales que se establecen a menudo en predios ilegales, muchas veces son inaccesibles o poco comunicadas, cuentan con inadecuada infraestructura y servicios públicos de sanidad, salud, etc. Las viviendas son construidas con materiales inadecuados, tienen altas tasas de desempleo, altas tasas de pobreza y bajos niveles de educación<sup>15</sup>.

## **FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA: LA RELACIÓN FRONTERIZA**

### **ANTECEDENTES**

El antecedente de cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos es el convenio firmado en 1889 para crear una comisión binacional y resolver problemas de localización de la frontera, así como cuotas de agua de los ríos Colorado y Bravo que sirven de línea divisora internacional entre ambos países. La Comisión Internacional de Límites y Agua (CILA) es la principal agencia binacional con autoridad en la frontera que financió obras de infraestructura (plantas de tratamiento de aguas residuales y presas internacionales), además de

---

15 La mayoría de las *colonias* reciben ayuda federal de instituciones como *U.S. Department of Agriculture* (USDA), *Environmental Protection Agency* (EPA) y *Department of Housing and Urban Development* (HUD), así como recursos estatales y locales. Hay más de 1.300 colonias en Texas y Nuevo México a lo largo de su frontera, con una población estimada en más de 300.000 habitantes predominantemente hispanos (64.4%). Pocas colonias existen en Arizona y California; sin embargo la mayoría está concentrada en Las Cruces (Nuevo México), El Paso (Texas), en la parte baja del valle del Río Grande y al oeste de Brownsville (Texas). Precisamente, Texas es el estado que más colonias tiene y según la información presentada por su Secretaria de Estado se estima que 400.000 texanos viven en colonias. En Texas hay más de 2.294 colonias y 1.248 localizadas en la franja fronteriza.



atender problemas de distribución, tratamiento, sanidad y calidad del agua (Spalding, 2000).

En 1981, se creó la Comisión Binacional entre México y Estados Unidos que coordina las relaciones entre estos dos países. Sin embargo la estrecha cooperación en la frontera inició en 1983 con la firma del Acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza conocido como "Acuerdo de la Paz". Tres fueron los aspectos positivos de este acuerdo: 1) se definió el área fronteriza en 100 km al norte y sur de la línea divisora internacional; 2) se marcó el inicio de la relación de cooperación entre las instituciones ambientales de México y Estados Unidos: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y *Environmental Protection Agency* (EPA) y; 3) se reconoció el grave problema de rezago de infraestructura en la región fronteriza México-Estados Unidos.

Ya desde 1980 existían propuestas concretas para dar solución al déficit de infraestructura en la región fronteriza, pero ninguna se ellas se concretizó. Por ejemplo, se pensó en la formación de un Banco de Desarrollo de la Frontera México-Estados Unidos, así como la adopción de fideicomisos internacionales para financiar y operar infraestructura como carreteras, aduanas y puertos de peaje, aeropuertos internacionales compartidos, gasoductos industriales, sistemas de transporte y comunicaciones; una vez vencido el plazo de recuperación de la inversión, la infraestructura pasaría a ser controlada directamente por las autoridades correspondientes de cada país (González y Ramírez, 1990: 252).

#### **EL MARCO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES MÉXICO - ESTADOS UNIDOS: TLCAN**

A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 entre México, Estados Unidos y Canadá, las relaciones entre México y Estados Unidos se transforman radicalmente, pues iniciaba con ello un proceso de integración formal. La idea de un mercado común en América del Norte había tenido ya varios promotores; sin embargo, no fue sino hasta la firma del tratado que se inició un periodo formal y acelerado de liberalización comercial y modernización productiva. Los objetivos del TLCAN son:

[...] eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios y auspiciar condiciones para una competencia justa; incrementar las oportunidades de inversión; proteger la propiedad intelectual; establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, y fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral (Blanco, 1994: 166).



Las diferencias en el grado de desarrollo económico y social de los tres países negociantes, hicieron que la agenda social del tratado para México y Estados Unidos, fuese inmensamente más relevante al compartir una relación de vecindad difícil, derivada de profundas diferencias culturales, históricas, económicas y políticas. Para México el TLCAN significaba una oportunidad de desarrollo única, mientras que Estados Unidos tenía reservas acerca de un tratado con México e insistía en una agenda mucho más amplia que incluyera cuestiones no económicas (Pastor, 1993: 246).

Así, la agenda social de las negociaciones del tratado, como es conocida, se concentró en los temas laborales; dejando de lado medidas de transición o políticas sociales compensatorias, pese a que se reconocieron las grandes disparidades en el desarrollo de los países miembros del TLCAN. Una vez concluida la negociación del tratado se trabajó en dos acuerdos paralelos de cooperación trilateral. El presidente estadounidense electo Bill Clinton declaró que sólo seguiría adelante con el TLCAN si éste se acompañaba de acuerdos suplementarios en protección ambiental y temas laborales (Beaulieu & Jonson, 1996)<sup>16</sup>.

En materia laboral, los tres países se comprometieron a mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida de la población, promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada país, y la publicación e intercambio de información para mejorar las leyes, sus instituciones y sistemas legales (Blanco, 1994: 252). Para ello se estableció la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL).

También se acordó negociar un Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte para complementar las disposiciones ambientales del TLCAN (Beaulieu & Jonson, 1996: 30). Se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte (CCA) con el fin de alentar la conservación, la protección y mejoramiento del medio ambiente. Durante este proceso de negociación se cuestionó sobre: 1) la discrepancia entre las normas ambientales; específicamente las más laxas en México; 2) sobre el efecto probable del TLCAN en el ambiente y 3) si Estados Unidos podría ayudar a México a que mejorara la protección del ambiente fronterizo (Pastor, 1993: 254). También se reconoció la naturaleza bilateral de los problemas ambientales en la

---

16 Específicamente los temas laborales se constituyeron en el centro de las demandas de las ONG's estadounidenses, las cuales se resumen en cinco puntos: 1) Garantías hacia la armonización en los estándares ambientales, 2) mayor transparencia y participación de ONG's en la administración y discusión de los mecanismos del TLCAN, 3) reforzamiento de las regulaciones ambientales y procedimientos hacia violaciones de estos principios, 4) elaboración de un legislación de protección ambiental y 5) más y mejor esfuerzo de financiamiento para limpiar el área fronteriza México - Estados Unidos (Beaulieu & Jonson, 1996:28).

frontera y la necesidad de mejorar la infraestructura ambiental de las ciudades fronterizas.

Particularmente los representantes de México y Estados Unidos, establecieron el compromiso de crear mecanismos de financiamiento para proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza. Así, se estableció en 1994 la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Estos organismos atenderían los aspectos base de las preocupaciones de las ONG's, así como de los sectores sindicales y empresariales estadounidenses (Blanco, 1994).

Raúl Hinojosa y Carlos Melcher sugirieron constituir el North American Development Bank and Adjustment Fund (NADBAF) como un banco centrado en el desarrollo económico fronterizo y en el proceso de integración de los países miembros del TLCAN (Spalding, 2000: 94). En la etapa de negociación del tratado se planteaban tres escenarios de integración, uno de ellos planteaba el TLCAN plus, con políticas específicas para un crecimiento equitativo y elevado en los niveles de producción, empleo y salarios en la frontera (Hinojosa, 1994: 303).

Esta propuesta surgió como una política de integración regional para que el banco sirviera de mecanismo de apalancamiento de los beneficios económicos de la liberalización comercial de acuerdo a la idea del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y en el Fondo Social Europeo. Sin embargo, es evidente que la visión del NADBAF quedó fragmentada y desintegrada en el BDAN.

#### **LA ESTRATEGIA DEL BDAN**

El BDAN y la COCEF trabajan en el fortalecimiento de la cooperación, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de proyectos en la región fronteriza México-Estados Unidos. Aún cuando la integración de las economías continúa evidenciando la necesidad de atender múltiples retos económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos surgidos de dicho proceso, el BDAN no se creó con propósitos más amplios de desarrollo. Se estableció que el banco proporcionará financiamiento para: a) proyectos de infraestructura certificados por COCEF;<sup>17</sup> y b) proyectos para el desarrollo de comunidades e inversiones en apoyo a los propósitos del TLCAN que cuenten

---

17 La COCEF certifica proyectos de infraestructura de acuerdo a criterios establecidos en apoyo a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente fronterizo y el bienestar de la población. Ofrece asistencia en el diseño de proyecto, elaboración de la propuesta financiera y en la evaluación de los beneficios económicos y sociales. Sesiona en Ciudad Juárez (Chihuahua) en México.

con el respaldo de ambos países (BDAN, 2004). Éste sesiona en la ciudad de San Antonio en Texas.

Tanto México como Estados Unidos aportaron el capital constitutivo del banco en partes iguales, pues se acordó que ambos países comparten por igual su responsabilidad sobre la zona fronteriza<sup>18</sup>. El capital autorizado para la creación del BDAN fue de US\$ 3 mil millones. El 90% de los recursos se canalizan exclusivamente al financiamiento de proyectos de infraestructura ambiental; el resto, se destina a préstamos, garantías y donaciones a comunidades e inversiones en apoyo a los propósitos del TLCAN.

El BDAN financia proyectos que prevengan, controlen o reduzcan los contaminantes ambientales; que mejoren el abastecimiento de agua potable o protejan la flora y la fauna para mejorar la salud humana; así como aquellos que promuevan el desarrollo sustentable o que contribuyan a lograr una mejor calidad de vida. Si revisamos los rubros que pretendía financiar el NADFAB, sólo se logra una quinta parte de lo planteado en la propuesta original del banco.<sup>19</sup> Con el análisis de una base de datos<sup>20</sup> se encontró que en el periodo 1994-2004 el banco financió 85 proyectos de infraestructura ambiental: el 84,7% de los proyectos son de infraestructura de agua (abastecimiento, conservación, y/o tratamiento), le siguen en orden de importancia proyectos de residuos sólidos (11,8%) y de calidad del aire (3,5%).

El banco utiliza sus recursos para efectuar o garantizar préstamos a cualquier entidad gubernamental o sus subdivisiones políticas, así como inversionistas privados que promuevan proyectos en comu-

---

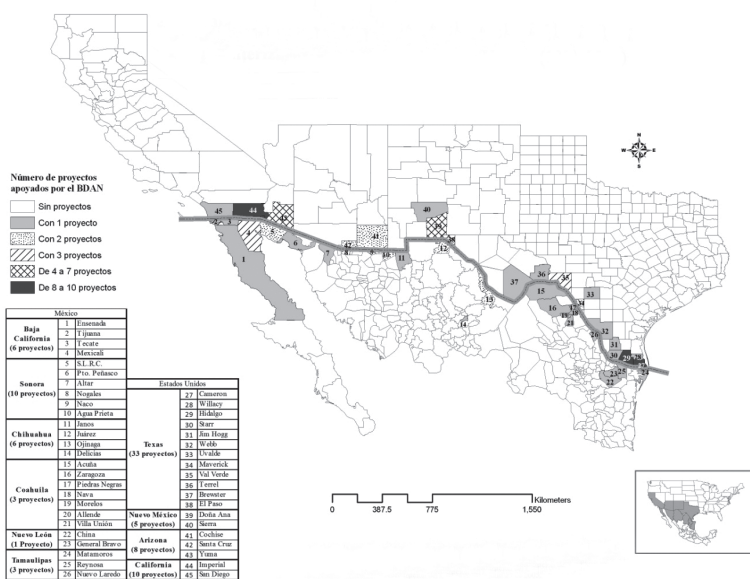
18 Entre las alternativas discutidas respecto a la capitalización del banco, se debatieron dos propuestas (Brown, 2001: 556). Por un lado, se sostenía que Estados Unidos debería aportar dos terceras partes del capital del banco, dado su nivel de desarrollo mayor, y que México debería recibir dos terceras partes de los recursos otorgados por la institución, pero ambos países tendrían la misma representación en el órgano de gobierno del BDAN. Estados Unidos no mostró reticencia, pero exigía tener el equivalente en votos; por su parte México argumentó que estas diferencias no eran sostenibles con la postura general de la negociación del TLCAN. Finalmente se acordó capitalizar por partes iguales teniendo el mismo número de votos.

19 La propuesta del NADBAF contemplaba financiar proyectos de desarrollo de largo plazo en cinco rubros: 1) Infraestructura física que facilitara el comercio; 2) infraestructura social; 3) proyectos de investigación para el desarrollo rural; 4) proyectos de investigación para la calidad ambiental; y 5) desarrollo institucional para la mejora de las operaciones de capital y mercados de trabajo (Hinojosa-Ojeda, Fishlow y Robinson, 1991:2).

20 Esta base de datos es un valioso producto de investigación que sistematiza información contenida en resúmenes de operaciones de financiamiento presentados trimestralmente por el BDAN. Esta información se transformó de cualitativa a cuantitativa mediante codificaciones en 99 variables de 85 proyectos financiados y 20 proyectos certificados pero sin recursos autorizados al 31 de diciembre de 2004.

nidades ubicadas en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. Es decir, localidades en la franja de 100 km al norte y sur de la línea divisora internacional; sin embargo, en el año 2004 se aprobó extender el alcance geográfico del banco incorporando comunidades localizadas incluso a 300 km, del sur de la línea internacional, es decir, se amplió del lado mexicano. De los 85 proyectos de infraestructura con apoyo del BDAN, 56 se localizan en localidades estadounidenses y 29 del lado mexicano (ver mapa 1).

**Mapa 1**  
Distribución espacial de los proyectos apoyados por el BDAN en la franja fronteriza México-Estados Unidos (1994-2004)



Fuente: elaboración propia con la información del BDAN (2005), 23 de julio de 2005.

Nota: En México, la suma de los proyectos apoyados por el BDAN (mapa) puede no coincidir con el total de proyectos para cada estado (tabla), debido a que en Baja California y Coahuila un mismo proyecto se desarrolló en más de un municipio.

En términos financieros, la participación del BDAN ha sido igual en ambos países: US\$ 352,4 millones en Estados Unidos y US\$ 343,1 millones en México. Sin embargo, del lado norteamericano se está financiando en promedio el 35% del costo total de los proyectos y el 29,1% del lado mexicano (BDAN, 2005). Resalta el hecho que el costo promedio por proyectos es 2,2 veces mayor en México que en Estados Unidos.

En la práctica, el BDAN ha tenido poco éxito como institución financiera, por lo que se encuentra en una continua búsqueda de nuevas

estrategias de financiamiento (véase Brown, 2001; Rodríguez, 2007). El banco financia infraestructura a través de créditos, sin embargo recientemente ha apoyado proyectos a través de recursos no reembolsables, es decir, recursos sin contrapartida. De los 85 proyectos apoyados entre los años 1994 y 2004, sólo el 11,8% ha recibido un crédito y el 72,9% recibieron recursos no reembolsables para el financiamiento de los proyectos (BDAN, 2005).

Sin embargo, es posible observar cómo estas dos fuentes de financiamiento del banco se utilizan conjuntamente para ofrecer un mayor porcentaje de recursos para financiar los proyectos de infraestructura. Es decir, el 15,3% de los proyectos recibieron un crédito y recursos no reembolsables para financiar la obra. Los recursos no reembolsables se constituyen por tres fondos:

1. *Border Environmental Infrastructure Fund (BEIF)*: este fondo se estableció por la *Environmental Protection Agency (EPA)* de Estados Unidos en el año 1997 para financiar proyectos de agua y saneamiento (Brown, 2001). Particularmente este fondo dio viabilidad al BDAN para el financiamiento de proyectos hidráulicos en Estados Unidos, ofreciendo financiamiento más competitivo en esta categoría de infraestructura. Estos recursos pueden destinarse a proyectos en México, siempre que hubiese algún beneficio fronterizo. Los fondos se asignarían a los proyectos conforme estuviesen disponibles, sin importar el país. Así el BEIF constituyó el primer ejemplo de recursos presupuestarios que sin ningún costo del gobierno estadounidense se canalizan a México para construir infraestructura. El 47% de los proyectos se han financiado exclusivamente a través de recursos no reembolsables (BDAN, 2005).
2. *Fondo de Inversión para la Conservación del Agua (FICA)*: se creó en 2002 por el Consejo de Administración del BDAN para financiar proyectos que contribuyan al uso eficiente del agua en la región fronteriza. Se asignaron US\$ 80 millones de las utilidades retenidas del BDAN a distribuirse por partes iguales a cada país (BDAN, 2004). Este fondo había apoyado el 18,8% de los proyectos (BDAN, 2005).
3. *Solid Waste Environmental Program (SWEP)*: fuente de recursos no reembolsables y complementarios a los créditos del BDAN para financiar proyectos de residuos sólidos. Se capitalizó con US\$ 5 millones de las utilidades del BDAN aplicables a construcción, equipamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, así como a la clausura de rellenos sanitarios o tiraderos irregulares (BDAN, 2004). El SWEP apoyó el 7,1% de los proyectos (BDAN, 2005).

La distribución por país de los recursos de estos fondos tiene un carácter asimétrico. Del lado mexicano, el 79,3% ha recibido recursos no reembolsables, mientras que casi la totalidad de los proyectos de infraestructura en Estados Unidos recibió apoyo, es decir el 98,2%. En términos absolutos la participación del BDAN en México a través de estos fondos fue de US\$ 254,71, mientras que en México los recursos fueron de US\$ 336,08 (BDAN, 2005). La aportación del BDAN en este tipo de proyectos fue del 39,5% del costo total de los proyectos. Cuando se combina el crédito y los recursos no reembolsables como un tercer mecanismo de financiamiento, la participación del banco se eleva a 44,5% (BDAN, 2005).

### **EL BDAN COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA**

#### **LA REGIÓN SONORA - ARIZONA**

Esta región comprende los estados fronterizos de Arizona (Estados Unidos) y Sonora (México). La línea fronteriza de Sonora es de 588 km. y colinda en el 96,6% con el estado de Arizona; representando una quinta parte de toda la línea fronteriza entre México y Estados Unidos. La región cuenta con una integración geográfica, histórica y económica; además de localizarse en una zona desértica, que históricamente conformaba un mismo territorio hasta antes de la ocupación estadounidense y la venta de parte del territorio sonorenses (1846-1854). Económicamente, la integración inició a través de la actividad minera del siglo XIX y principios del XX, periodo en el cual se fundaron las primeras ciudades fronterizas: Nogales, Cananea, Naco y Agua Prieta. A estos poblados migraron rancheros, agricultores y jornaleros agrícolas que se transformaron en trabajadores mineros, transportistas, empleados de servicios y más tarde en obreros de la industria maquiladora de exportación (IME).

#### **Características socioeconómicas de la región**

Arizona es uno de los estados más pequeños de los Estados Unidos; de acuerdo con el *U.S. Census Bureau*, ahí habita el 1,8% de la población estadounidense. Sin embargo, en los noventa registró un crecimiento demográfico de 4% anual, mientras que el crecimiento a nivel nacional fue de 1,3%. Las ciudades de Phoenix, Tucson y La Meza concentran el 43% de la población del estado. Sonora es también un estado escasamente poblado; sólo concentra el 2,1% de la población nacional y en 11 ciudades concentra el 85% de la población estatal, su ritmo de crecimiento demográfico ha sido estable y ligeramente superior a la media nacional, pero en el área fronteriza se registran altas tasas de crecimiento demográfico. En la región fronteriza de Sonora y Arizona, viven aproximadamente 2 millones de personas. Del lado estadounidense la densidad de población es mayor a la sonorenses.

Arizona vivió mucho tiempo del subsidio federal y del derrame del presupuesto de defensa del gobierno estadounidense, pero en la década de los setenta inició un proceso de industrialización con el traslado hacia el estado de la industria eléctrica y electrónica, del hule y plástico, y la industria de imprenta y publicaciones (Santos, 2004: 77); de manera reciente la industria óptica y la aeronáutica se perfilan como punta de lanza. En cambio, Sonora inició su proceso de industrialización tardíamente, habiéndose especializado en actividades ganaderas y agrícolas. Es a mediados de los ochentas que se perfila un proceso de industrialización como política de fomento económico, aun cuando en la frontera la IME estaba ya instalada; desde ese momento hasta hoy la industria automotriz y electrónica son las más importantes dentro de la estructura industrial del estado.

Sin embargo, las características de la industrialización en ambos estados son muy diferentes. En Sonora y en toda la frontera la industrialización se apoya en la IME, caracterizada por el bajo valor agregado en el ensamble de productos y no por un proceso endógeno a la par de un desarrollo de capital y tecnología; pese a esta industrialización, Sonora continúa siendo un importante productor agropecuario. En general las cifras dan cuenta de una frontera sonorensis más activa económicamente, en comparación a la frontera arizonense, pues es más allá de la franja fronteriza donde se llevan a cabo procesos de producción manufacturera más intensos

### **La asistencia del BDAN en la región**

En la región Sonora-Arizona se encuentra una presencia fuerte del BDAN; en el periodo 1994-2004 se apoyaron 18 proyectos, que representaron el 21,4% del total en la frontera. De estos, 10 se localizaron en Sonora y 8 en Arizona. La totalidad de los proyectos de Arizona se han financiado a través de recursos no reembolsables como única estrategia de apoyo, mientras que en Sonora se otorgaron 4 créditos, 3 apoyos con una estrategia combinada (crédito y recursos no reembolsables), y sólo 3 proyectos con recursos no reembolsables. En Arizona el BDAN financió en promedio el 61,6% del costo total de los proyectos, mientras que en México sólo el 37,6% (BDAN, 2005).

En Arizona, el condado de Yuma concentró 4 proyectos de infraestructura ambiental con apoyo del BDAN. En el condado de Santa Cruz se financiaron dos proyectos en la ciudad de Nogales (AZ) y dos más en el condado de Cochise, uno en la ciudad de Douglas y otro más en Bisbee. Por categoría de infraestructura, la totalidad de los apoyos en Arizona se han concentrado en cofinanciar proyectos de aguas residuales y conservación de agua.

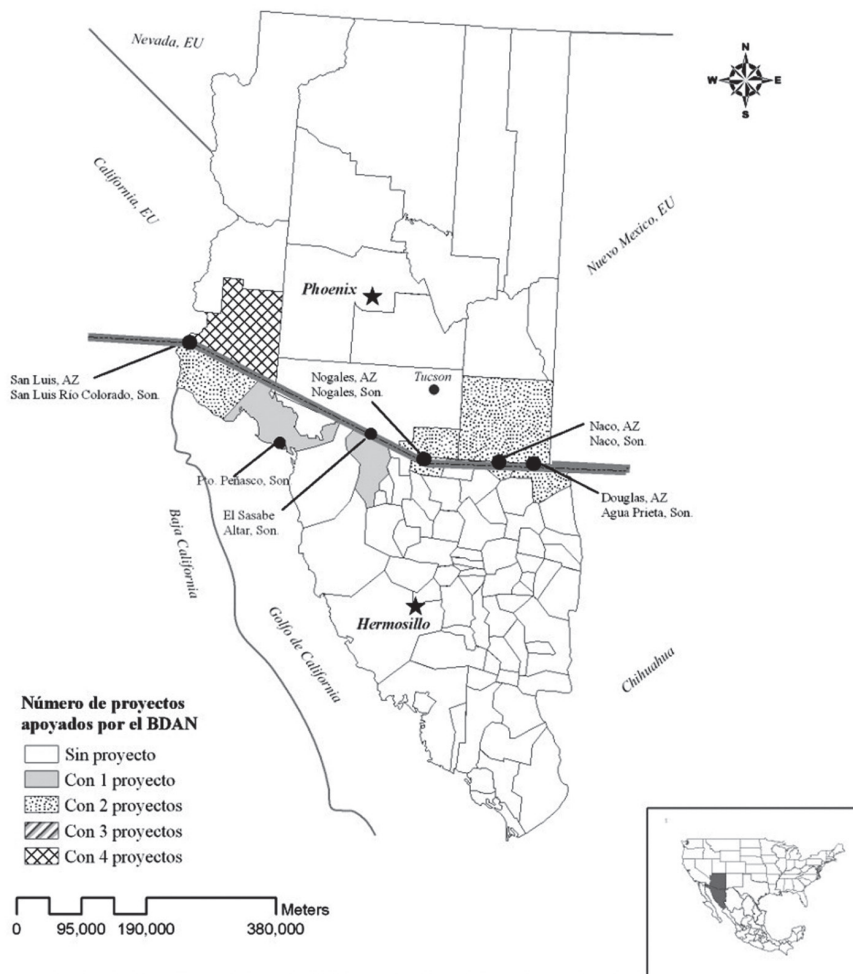
En Sonora la distribución espacial de los proyectos fue más homogénea. En los municipios de San Luis Río Colorado, Nogales, Naco



y Agua Prieta se financiaron dos proyectos, mientras que en Puerto Peñasco y Altar se financio sólo un proyecto durante el periodo de referencia. Además, en la frontera sonorense, el financiamiento ha sido más diversificado en relación a las categorías de infraestructura; el BDAN ha apoyado proyectos de rellenos sanitarios, calidad del aire, de agua potable, drenaje y aguas residuales.

**Mapa 2**

Proyectos financiados por BDAN (1994-2004) en la región Arizona (EE.UU.) - Sonora (México)



Fuente: elaboración propia con la información del BDAN (2005), 23 de julio de 2005.



### **El modelo de impacto**

El enfoque de pobreza ha venido evolucionando rápidamente en las últimas décadas. Cada vez se acerca más a perspectivas integrales y complejas, pero en donde el capital físico e infraestructura es considerado un elemento clave para el desarrollo y la disminución de la pobreza. Sin embargo, es necesario resaltar que esta consideración es una condición necesaria pero no suficiente para lograr los objetivos de desarrollo. Si bien el concepto mismo de pobreza y los aspectos concernientes a su medición se han enriquecido, la infraestructura y el servicio que esta presta, continúan siendo un elemento importante que permite definir quién es pobre y quién no lo es.

Ante la necesidad de cuantificar esta relación y conforme a lo señalado en el apartado teórico-conceptual de este trabajo, se busca a través de un pequeño modelo de impacto, conocer la relación entre infraestructura y pobreza, tanto en dirección como en magnitud. Las dificultades de información y de conceptualización respecto a la pobreza nos llevó a seleccionar sólo los municipios de Sonora para realizar nuestras observaciones empíricas que se usaron en el análisis de la relación entre infraestructura y pobreza. Así, se seleccionó información sobre la incidencia de la pobreza en Sonora en el año 2005 (alimentaria, de capacidades y de patrimonio) tomando como fuente al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2007). Para la infraestructura se consideró el financiamiento del BDAN en términos per cápita en 2004 (BDAN\_PCP) y de la inversión en desarrollo urbano, vivienda y ecología en 2004 que realizan los diferentes niveles de gobierno en México (INV\_PCP), considerando para ello un rezago en el tiempo de un año. Se estimó una relación lineal considerando a la pobreza como variable dependiente y la inversión –binacional y nacional– como variable independiente.

Considerando a los municipios de Sonora que han recibido apoyo del BDAN, se realizaron dos ejercicios econométricos diferenciando entre las inversiones del BDAN –inversión binacional- y las inversiones realizadas por el gobierno mexicano –inversión nacional-. Se observa que la inversión binacional guarda una relación inversa con el porcentaje de población en pobreza de patrimonio. Es decir, a mayor inversión en infraestructura ambiental realizada por el BDAN, la pobreza de patrimonio se reduce; los anteriores resultados son significativos con un nivel de confianza del 95,4% y se ajusta para el 78% de los casos de acuerdo al valor de  $R^2$ . Sin embargo, la constante guarda la mayor magnitud del impacto y las inversiones del BDAN influyen en una proporción muy pequeña en la disminución de la pobreza. Así por cada incremento del 100% de las inversiones per cápita del BDAN, el porcentaje de población en pobreza de patrimonio se reduce apenas en 0,74%, es decir, menos de 1%.

La relación entre pobreza de capacidades e infraestructura es también inversa, pero de menor magnitud, de menor significancia y con poco ajuste entre los datos en comparación a las estimaciones en la pobreza de patrimonio (véase cuadro 1). En lo que a pobreza alimentaria se refiere, además que la estimación no reúne las características básicas para ser significativa, la relación con el financiamiento del BDAN es positiva, es decir, a mayor infraestructura ambiental más pobreza alimentaria, relación que resulta contradictoria con la construcción teórica y con algunos argumentos presentados.

Revisando ahora las estimaciones donde se considera el financiamiento de infraestructura realizado por los diferentes ámbitos de competencia de los gobiernos mexicanos, se observan resultados similares a las estimaciones con financiamiento del BDAN. La estimación más consistente se registra entre la pobreza de patrimonio y la inversión nacional en desarrollo urbano, la cual conserva su relación inversa; incluso la magnitud de la relación es mayor en comparación al financiamiento del BDAN, así como el nivel de confianza y el ajuste. Lo anterior se explica, en buena parte, porque los montos de inversión nacional son 7,5 veces mayor que la inversión binacional a través del BDAN en la región. Así, por cada aumento del 100% de inversión nacional, la pobreza de patrimonio se reduce en 4,13% (véase cuadro 1). En el caso de la pobreza de capacidades, su relación con la infraestructura conserva la relación teórica correcta –negativa-, pero es menos consistente, tal como en el caso de la inversión binacional. En lo que concierne a la relación entre pobreza alimentaria e infraestructura el vínculo no tiene la relación teórica apropiada.

**Cuadro 1**  
Relación entre pobreza y financiamiento de infraestructura  
en municipios de la frontera de Sonora, 2004

	Aportación del BDAN (inversión binacional)				Aportación gobiernos mexicanos (inversión nacional)			
	Constante	bdan_pcp	R <sup>2</sup>	Relación	Constante	inv_pcp	R <sup>2</sup>	Relación
Pobreza Alimentaria	6,5446 (99,9%)	0,0005 (70.5%)	0,35	(+)	7,0028 (99.9%)	0,0017 (59.9%)	0,25	(+)
Pobreza de Capacidades	14,0470 (99.5%)	0,0010 (79.5%)	0,46	(-)	13,6622 (99.9%)	0,0057 (81.1%)	0,49	(-)
Pobreza de Patrimonio	45,7711 (99,9%)	0,0074 (95.4%)	0,78	(-)	42,9796 (99.9%)	0,0413 (96.5%)	0,82	(-)

Fuente: elaboración propia en base a BDAN (2005) y Secretaría de Hacienda, Gobierno del Estado de Sonora.

Nota: el porcentaje en paréntesis se refiere al nivel de significancia estadística de la variable independiente en la explicación de la variable dependiente; R2 indica el ajuste de los datos al modelo.

### **UN ESTUDIO DE CASO: EL PROYECTO CALIDAD DEL AIRE EN AGUA PRIETA**

La ciudad de Agua Prieta (Sonora) ha recibido financiamiento para dos proyectos por parte del BDAN, ambos a través de crédito. El primero de ellos se certificó en 1996 como un proyecto de residuos sólidos e inició en 1999. El segundo proyecto fue de calidad del aire (pavimentación de vialidades), se certificó en 2002 y se inició en 2004, como rasgo particular contó con el apoyo del *Arizona Department of Environmental Quality* (ADEQ) para la certificación del proyecto y para dar apoyo técnico-científico en estudios de calidad del aire. A raíz de estos estudios se rechazó la pavimentación de ciertos sectores viales donde el tráfico es bajo y se priorizó a zonas residenciales del norte de la ciudad (ADEQ, 2002: 3). Este segundo proyecto se desarrolló en 2005 y 2006; visitas a la ciudad en abril de 2005 permitieron constatar el avance de las obras, así como conocer de cerca la experiencia de este proyecto a través de varias entrevistas realizadas a los actores involucrados.

#### **Características del proyecto**

La pavimentación ha sido uno de los anhelos más sentidos de la población de Agua Prieta, por lo que han aceptado de manera positiva aportar el 20% el costo total del proyecto, es decir, US\$ 0,8 millones<sup>21</sup>. En abril de 2005, las visitas a la ciudad permitieron constatar que el 95% de los beneficiarios directos habían firmado un convenio de pago con el gobierno municipal para cubrir la aportación correspondiente, la cual ascendió en promedio a US\$ 400 (Los pagos se calcularon en proporción a los metros lineales de frente del predio registrado en catastro municipal). El gobierno municipal otorgó plazos para cubrir este pago de hasta 2 y 3 años; esta contribución es considerada en la *Ley de Contribuciones de Mejoras por Construcción de Obras Públicas*.

Hasta antes del año 2000, las obras de pavimentación no eran consideradas como categoría de infraestructura ambiental por la COCEF-BDAN. Varias gestiones se realizaron para que el banco financiera éste proyecto, considerado a su vez un proyecto piloto en toda la frontera México-Estados Unidos. Este proyecto nació a raíz de la necesidad del gobierno de Douglas, ciudad gemela de Agua Prieta (véase mapa 2), por conseguir niveles apropiados de calidad del aire bajo los estándares de la EPA y el ADEQ; sin embargo, debido a la dirección de los vientos de sur a norte, la contaminación por polvo de Agua Prieta

---

21 La COCEF y el gobierno municipal realizaron consultas ciudadanas donde sensibilizó a la población de los beneficios comunitarios e individuales de la obra: reducción de enfermedades respiratorias, aumento en el valor de la vivienda, reducción del tráfico vehicular y tiempo de transporte, mejoras en la imagen urbana, etc.

se extiende a la vecina ciudad estadounidense. Agua Prieta tampoco cumple con las normas mexicanas en la materia, sin embargo “ellos tienen los recursos para amortiguar y solucionar estos problemas y nosotros no [...]” comentó en entrevista el promotor del proyecto.

Por su parte, el promotor del proyecto defendió la idea que en Agua Prieta la contaminación del aire es producto del déficit de pavimentación, el cual ascendía en 2005 al 70% de las vialidades de la ciudad. Diversas gestiones se realizaron con los gobiernos de Estados Unidos y Arizona para invertir fondos del programa Frontera XXI en un estudio de calidad del aire<sup>22</sup>. Tras obtener los primeros resultados del estudio de estudio de partículas PM<sup>10</sup>, los esfuerzos se concentraron en ampliar el mandato de la COCEF y el BDAN para que se incluyera la pavimentación como un proyecto de infraestructura ambiental.

Durante este periodo de gestiones, se fortalecieron los lazos de colaboración entre el gobierno municipal de Agua Prieta, el BDAN y las autoridades ambientales de Arizona y Estados Unidos. El municipio continuó gestionando otros proyectos ambientales, uno sobre saneamiento de agua y otro para clausurar el antiguo relleno sanitario. El alcalde del municipio comentó en entrevista, que se espera que el BEIF apoye estos proyectos con recursos no reembolsables, pues el municipio tiene ya dos créditos contratados con BDAN.

### **Los beneficios sociales**

Un requisito para la certificación que da COCEF es que los proyectos estén validados por la comunidad, que éste sea una necesidad social ambiental; lo cual es un aval para el BDAN, pues la sociedad actúa como un ojo vigilante en la construcción y funcionamiento de la obra. Así, toda la comunidad participa y se beneficia del proyecto. Entre los beneficios podemos distinguir aquellos directos e indirectos.

El beneficio directo del proyecto es la disminución de la contaminación por polvo y por ende de enfermedades respiratorias y alergias comunes en la región, principalmente entre niños y personas de edad avanzada. Sin embargo, la reducción de la contaminación no ha sido significativa, ya que el rezago en pavimentación es muy grande y la ciudad continúa creciendo sin una adecuada planeación urbana. Entre los beneficios indirectos el secretario municipal de Desarrollo Económico mencionó que el mejoramiento de la imagen urbana, permitirá nuevas inversiones que incrementen los niveles de empleo en la ciudad.

---

22 El programa Frontera XXI es un programa ambiental binacional en la frontera México – Estados Unidos; forma parte de una serie de planes ambientales en la frontera emprendidos tras las negociaciones del TLCAN.

Sin embargo, también hubo aspectos negativos que originaron costos importantes para la sociedad. En primer lugar el primer proyecto apoyado por el BDAN de relleno sanitario presentó serios problemas administrativos y de corrupción que no permitieron una buena relación entre el gobierno municipal en turno y el banco<sup>23</sup>. Por ejemplo, el relleno sanitario por el cual el municipio está pagando un crédito con el BDAN, se cedió como usufructo a la empresa que brinda el servicio de recolección de basura. El costo para el ayuntamiento y la sociedad ha sido muy elevado, pues la empresa cobra por el servicio de recolección y también por el depósito de los residuos en el relleno sanitario<sup>24</sup>.

Socialmente ocasionó un problema grave de contaminación. La población, empresas y comercios, ya no acudían a depositar basura y residuos al relleno sanitario, pues la disposición final de basura resultaba mucho más cara en Agua Prieta (US\$ 40) que en la ciudad de Douglas, Arizona (US\$ 5) por igual cantidad de basura. Ante el encarecimiento de los servicios, la población empezó a tirar la basura en arroyos, terrenos abandonados y en las afueras de la ciudad. Con ello, el problema de contaminación creció en lugar de disminuir, según el propósito del proyecto y del financiamiento de BDAN.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA PERTINENCIA DEL BDAN EN EL COMBATE A LA POBREZA**

El BDAN se creó con objetivos y presiones de carácter político durante el proceso de negociación del TLCAN; sin embargo, debemos pensar en el presente y futuro de la región fronteriza y en consecuencia en participación del banco. Por ejemplo: ¿qué sucederá una vez concluido el periodo de desgravación arancelaria entre los socios del TLCAN? Más allá de los aspectos comerciales ¿qué le espera a la relación México-Estados Unidos dentro del TLCAN? ¿Qué consideraciones deben hacerse hacia una integración más profunda?

Los problemas de inseguridad en la frontera, producto principalmente del narcotráfico y la migración ocupan hoy en día la agenda de México y Estados Unidos, pero sin duda, detrás de ésta, se lleva a cabo un proceso de integración silenciosa en el cual es necesario avanzar en su formalización institucional. En este sentido, el BDAN debe de

---

23 Véase Rodríguez, 2006.

24 Este rubro del presupuesto municipal tiene en serias dificultades financieras al municipio ya que, al año, el municipio recauda poco menos de US\$ 1 millón por impuesto predial, su principal fuente de recursos propios, y debe pagar US\$ 1,3 millones tan sólo por el servicio de recolección de basura. Información proporcionada por el tesorero municipal de Agua Prieta en entrevista.

transformase, y de hecho lo está haciendo paulatinamente, de una institución de fomento y financiamiento de infraestructura ambiental, a agente de cambio y promotor del desarrollo en la región. En el caso específico de Agua Prieta el banco ha sido un positivo agente de cambio, creando consciencia de la necesidad de infraestructura ambiental y como vínculo entre sociedad, instituciones y actores de ambos lados de la frontera. El BDAN se transforma al ritmo con el cual los “clientes” (gobiernos locales y organismos públicos) gestionan para sí mismos y sus sociedades beneficios concretos.

El BDAN ha apoyado fundamentalmente proyectos relacionados con el agua, el recurso más escaso en la región fronteriza. Los recursos se han canalizado por partes iguales a ambos países, pero resultan evidentes algunas asimetrías, principalmente en el porcentaje del costo total del proyecto que financia el BDAN en México respecto a Estados Unidos. A reserva de un análisis más profundo, estas asimetrías pueden ser producto de diferencias estructurales entre los países y no consecuencia de los mecanismos de operación del banco. Lo que resulta lamentable es que el BDAN sólo se percate y se ocupe de diferencias en el monto bruto de los recursos distribuidos a cada país, y no de otro tipo de asimetrías de mayores consecuencias.

Entre los mecanismos de operación del banco, la gestión y creación de fondos con recursos no reembolsables le han dado viabilidad para cumplir con su propósito, pues los proyectos apoyados con créditos son pocos, si hablamos de una institución crediticia; sin embargo esta estrategia de financiamiento resulta coherente con la figura de banca de desarrollo. En este sentido, la creación del BEIF constituyó el primer ejemplo de recursos presupuestarios que, sin ningún costo del gobierno estadounidense, se canaliza a México para construir infraestructura, reconociendo de alguna manera las diferencias en el grado de desarrollo entre los países.

Se comprobó, en el caso de la asistencia del BDAN en la frontera de Sonora, que las inversiones realizadas por el banco sí han tenido un impacto sobre los niveles de pobreza, principalmente de la pobreza de patrimonio, pues las inversiones que realiza el BDAN en infraestructura contribuyen en este sentido. No obstante, la magnitud del impacto es menor toda vez que la estrategia de financiamiento no ha sido concebida como una política de combate a la pobreza, y son pocos los proyectos que se han apoyado a la fecha. No obstante, ampliar el acceso de los pobres urbanos a los servicios básicos, particularmente en las ciudades medianas y pequeñas, va a requerir importantes inversiones en infraestructura. Los costos de estas inversiones exceden con creces las posibilidades de los municipios pobres, por lo que es necesario contar, cada vez más, con mecanismos alternativos de

financiamiento y transferencias de recursos. En este sentido, el modelo aplicado muestra evidencia en apoyo a mayores inversiones en infraestructura ambiental en virtud de su impacto en los niveles de pobreza de patrimonio.

La expansión de la pobreza urbana nos refiere a la pérdida de la capacidad de generar ingresos y oportunidades de ascenso económico en una parte importante de la clase media, lo que pone de manifiesto un proceso de empobrecimiento. Ante ello, y para transitar hacia instituciones con una visión más integral de este proceso en la frontera, deben tenerse en cuenta, además de las categorías de agua potable y el saneamiento, otros servicios urbanos que inciden en las posibilidades de progreso de la población pobre. Por ejemplo en materia de energía, en transporte urbano –por sus implicaciones en el ingreso familiar- y en general en los costos por la prestación y acceso a los servicios que presta la infraestructura.

En términos cualitativos, el trabajo de campo permitió constatar que existe un impacto directo y visible, pero aún no cuantificable, de los beneficios de los proyectos del BDAN: a) reducción de focos de infección en la ciudad independientemente del nivel socioeconómico de la población; y b) revaloración del patrimonio de los beneficiarios directos a través del incremento en el valor de su vivienda y el sobreprecio por su ubicación. Sin embargo, el cobro a los beneficiarios de un 20% del costo total del proyecto se aplica sin distinción del nivel socioeconómico, por lo que los beneficios pueden verse reducidos en el mediano plazo.

Por otro lado, la selección de calles y avenidas a pavimentar, poco se ocupó de los tipos y usos del suelo o las características socioeconómicas del sector de la ciudad. Su objetivo fue la reducción de la contaminación por polvo; sin embargo, se atendió en mayor medida sectores de la ciudad de mayor tráfico, los cuales por obviedad, se localizan en el centro y norte de la ciudad donde se ubica el centro comercial y de servicios de la ciudad de Agua Prieta y la entrada a Estados Unidos por la ciudad de Douglas. Por ello, los beneficios no sólo se adjudican a la población pobre o en peores condiciones, sino a toda la población, que en su mayoría corresponde a estratos medios y altos, así como a pequeños empresarios. Con lo anterior podríamos argumentar el carácter inclusivo de la estrategia del BDAN.

No obstante, el fenómeno de exclusión también está presente a través del BDAN, éste es un riesgo latente y un mecanismo de empobrecimiento. Este esquema de aportación y cofinanciamiento de los beneficiarios directos de los proyectos de infraestructura obedece a nuevos modelos de gestión que buscan la autosuficiencia financiera, ante contextos de limitados recursos para financiar infraestructura,



rezagos no atendidos y crecimiento explosivos en las ciudades fronterizas. Al respecto, debemos cuestionarnos sobre la sustentabilidad financiera de los proyectos en ciudades fragmentadas donde en los barrios, habitados por gente pobre en su mayoría, no poseen los recursos necesarios para la aportación de la obra y el pago de tarifas por servicios que se origina en el uso de la infraestructura. En este sentido habría que preguntarnos en qué medida la integración regional produce exclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arizona Department of Enviromental Quality (ADEQ) 2002 *Análisis de emisiones de partículas PM<sub>10</sub> en calles despavimentadas. Proyecto de mejoramiento de la calidad del aire de Agua Prieta Sonora* (Arizona: Documento interno de ADEQ).
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE) 2003 *Infraestructura y Desarrollo* (Chile: Centro Latinoamericano de Documentación de ALIDE). Disponible en <[http://www.alide.org.pe/cent\\_alerta.asp](http://www.alide.org.pe/cent_alerta.asp)>. Acceso el 17 de agosto del 2005.
- Aschauer, David 1989 "Is public expenditure productive?", in *Journal of Monetary Economics* (Elsevier Science Publisher B.V), N° 23.
- Beaulieu, André & Johnson, Pierre Marc 1996 *The Environment and NAFTA: Understanding ad implementing the new continental law* (Washington D.C. & Covelo California: Island Press).
- Banco Mundial 1994 *Informe sobre el desarrollo mundial 1994* (Washington, D.C.: Oxford University Press y Banco Mundial).
- 2004 *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno* (México: Banco Mundial).
- 2005 *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres* (México: Banco Mundial).
- Blanco, Herminio 1994 *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). 2004. *Informe de avances*. Disponible desde internet en: <<http://www.nadbank.org/spanish/general/>>. Acceso el 25 de enero del 2005.
- 2005 *Base de Datos de proyectos del BDAN* archivo sav (Hermosillo, México: El Colegio de Sonora).
- Biehl, Dieter 1988 "Las infraestructuras y el Desarrollo Regional" en *Papeles de Economía Española* (España) N° 35.
- Brambilia, Carlos 2006 *La pobreza urbana en México*. Documento de Trabajo (México, D.F: Instituto Tecnológico de Monterrey).



- Brown Parra, Laura 2001 “El Banco de Desarrollo de América del Norte: avances y retos” en *Revista Comercio Exterior* (México, D.F.) vol. 51, N° 6.
- Brugué, Quim, Goma Ricard y Subirats, Joan 2002 “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas” en *Revista Internacional de Sociología*, (España) Tercera Época, N° 33, Septiembre-Diciembre.
- Calderón, Jorge 2004 “Diez años del TLCAN. Balance inicial” en *Economía Informa* (México, D.F.), N° 327.
- Castel, Robert 1997 *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del trabajo asalariado* (Buenos Aires: Paidós).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2006 *Panorama Social de América Latina 2006* (Chile: CEPAL).
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) 2007. Disponible en: <<http://www.coneval.gob.mx>>.
- Draper, María y Herce, José A 1994 “Infraestructuras y Crecimiento: Un panorama” en *Revista de Economía Aplicada*, (España), Vol. II, N°6.
- Estache Antonio, Vivien Foster & Quentin Wodon 2002 “Cómo hacer que la reforma de la infraestructura en América Latina favorezca a los pobres” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N°78.
- Gerber, James 2003 “¿Hay convergencia de ingresos en la frontera entre México y Estados Unidos?”, en *Revista Comercio Exterior* (México, D.F.), Vol. 53, N°12.
- González Aréchiga, Bernardo y Ramírez, José Carlos 1990 “Definición y perspectivas de la región fronteriza” en *Estudios Sociológicos* (México, D.F) Vol. VIII, N°23.
- Hansen, Niles 1966 “Unbalanced growth and regional development”, in *Western Economics Journal*, (Texas), N°4.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl 1994 “The North American Development Bank - Forging New Directions in Regional-Integration Policy” in *Journal of the American Planning Association* (USA) Vol. 60, N° 3, summer.
- Albert Fishlow y Sherman Robinson 1991 “Proposal for a North American Regional Development Bank and Adjustment Fund” in *North American Free Trade: Proceedings of a Conference* (USA: Federal Reserve Bank of Dallas). Disponible en internet en: <<http://naid.sppsr.ucla.edu/confs&class/class/UP/comp96/nadbaf.html>>. Acceso el 15 de febrero de 2007.
- Hobbs, Frank & Nicole Stoops. 2005. *Demographic Trends in the 20th Century*, U.S. Census Bureau, Special Reports, Series CENSR-4

- U.S. [Washington, D.C.]: Disponible en: <<http://www.census.gov/prod/2002pubs/censr-4.pdf>>. Acceso el 17 de mayo del 2005.
- Kelly Mary, Reed Cyrus and Taylor Lynda. 2001. *The border Environmental Cooperation Commission (BECC) & North American Development Bank (NADB): Achieving their environmental mandate*. Texas Center for Policy Studies. Disponible en: <<http://www.texascenter.org/publications/envmandate.pdf>>. Acceso el 7 de enero del 2005.
- Lederman Daniel, Maloney William & Servén Luis 2003 *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*. Banco Mundial. [Washington, D.C.]: Disponible desde internet en: <<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid/32E02C48D1A7695685256CBB0060CA65?Opendocument>>. Acceso el 15 de abril del 2004.
- Levine, Elaine 1999 “Algunas reflexiones sobre el significado de la pobreza en el país más rico del mundo” en *Revista Momento Económico* (México, D.F.: IIEc-UNAM) N° 101.
- MacDonald, Joan 2005 *La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe* (Chile: CEPAL) Serie Medio ambiente y desarrollo N° 117, diciembre.
- Marcou G. 1993 *Public and private sectors in the delivery of public infrastructure: the case of the Channel tunnel from an international perspective* (London: Pion Limited).
- Max-Neef Manfred, Elizalde Antonio & Hoppenhayn Martin 2001 *Desarrollo a Escala Humana* (Santiago de Chile: Entre libros).
- Nijkamp Peter 1993 “Border regions and infrastructure networks in the European Integration Process” in *Government and policy: environment and planning* (Great Britain, PION-PUB) Vol. II, N° 4.
- Pastor, Robert 1993 “El TLC como centro de un proceso de integración: las cuestiones no comerciales” en *Economía Mexicana Nueva Época* (México, D.F.), numero especial.
- Pérez, Pedro 2001 “Gestión de servicios urbanos y exclusión en América Latina” en *Síntesis* (Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas) N° 10, marzo. Disponible en internet en: <[http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/pirez\\_gestion.pdf](http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/pirez_gestion.pdf)>.
- Rodríguez Gámez, Liz Ileana 2003 *Potencial de Desarrollo Económico Regional en Sonora: Ventaja comparativa intermunicipal del acervo de infraestructura 1993-1998* (Hermosillo, Sonora, México: Instituto Sonorense de Administración Pública A.C.).

- Rodríguez Gámez, Liz Ileana 2006 *Constitución, transformación y prácticas del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) en la frontera México – Estados Unidos: Un estudio de caso*. Colección Monografías, N° 35. (Caracas: Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela). Disponible en: <<http://www.globalcult.org.ve/monografias.htm>>.
- 
- 2007 “Financiamiento de infraestructura ambiental en la frontera México – Estados Unidos: la estrategia del BDAN” en *Frontera Norte* (México) Vol. 19, N° 38, julio-diciembre.
- Santos Ramírez, Leopoldo 2004 *Matrimonios de anglos y mexicanos en la frontera* (Hermosillo, Sonora, México: El Colegio de Sonora).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) 1992 *Plan Integral Ambiental Fronterizo, Primera etapa 1992-1994* (México: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología – SEDUE y Environmental Protection Agency - EPA).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Environmental Protection Agency (EPA). 2003. *Frontera 2012: Programa ambiental México – Estados Unidos*. SEMARNAT. [México]:. Disponible en <<http://www.semarnat.gob.mx/UCAI/frontera2012/Archivos/PROGRAMA%20FRONTERA%202012.pdf>>. Acceso el 15 de noviembre de 2004.
- Sen, Amartya (2003) “El enfoque de las Capacidades y las Realizaciones” en Revista *Comercio Exterior* (México) vol. 53, N° 5, mayo.
- Spalding, Mark 2000 “The NAFTA Environmental Institutions and Sustainable Development on the U.S.-Mexico Border” en Herzogm Lawrence (ed.), *Shared Space: Rethinking the U.S.-Mexico Border Environment*, (La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies).
- Townsend, Peter 2003 “La conceptualización de la Pobreza” en Revista *Comercio Exterior* (México) vol. 53, N° 5, mayo.
- Urgoiti, Juan Manuel (1999) *Infraestructura y crecimiento económico* (Madrid España: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales).
- Ziccardi, Alicia 2006 “Pobreza urbana, desigualdad, exclusión y políticas sociales en las sociedades complejas”. Ponencia en el 3<sup>a</sup> Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas Democracia e Desigualdades (ALACIP), San Pablo Brasil, septiembre.
- 
- 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital* (México: Miguel Ángel Porrúa).



**LENIN MONDOL-LÓPEZ\***

## **AGENDAS Y ACTORES INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA SOCIAL**

### **LA PRESENCIA DEL BID Y LA CEPAL EN LA POLÍTICA SOCIAL COSTARRICENSE (1998-2004)**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

La región latinoamericana vive transformaciones en su estructura social, producidas por el ajuste y la dinámica de desarrollo económico que prevalece desde inicios de la década del ochenta. Estas transformaciones develan, a veces de manera compleja, una realidad que lejos de haber experimentado un cercenamiento de las condiciones de vida individual y colectiva signadas por la pobreza, ha evolucionado socio históricamente en conjunción con millones de historias humanas que se sedimentan en un contexto de supervivencia.

La pobreza, ayer como hoy, viene a constituir un escenario de la cotidianidad latinoamericana y, por ende, un lugar lógico del pensamiento social. La relevancia de este hecho se refleja en el papel preponderante que alcanza la problemática del combate contra la pobreza en las agendas nacionales y supranacionales.

El viraje de las orientaciones estatales responde, entre otros aspectos, a esta realidad social que se plasma en agendas domésticas

\* Sociólogo costarricense egresado de la Universidad de Costa Rica. Con estudios en economía en el mismo centro de estudios. Profesor de Historia de la Cultura en la Universidad Internacional de las Américas, San José, Costa Rica.

vinculadas, más que en otros tiempos, a los escenarios internacionales, escenarios donde circulan sistemas de conocimiento, actores e ideas, algunos más relevantes que otros en tanto son referentes consustanciales en la elaboración y diseño de política.

Igualmente, las lógicas racionales subyacentes a estrategias de política social y económica se enraízan en ideas y valores que portan actores, y que se nutren del acervo de conocimientos y de tipos de saberes culturales existentes y disponibles en el medio.

Atendiendo al debate sobre la trascendencia de las relaciones internacionales en los contextos de reforma de Estado a nivel regional, se impone una agenda de investigación en las Ciencias Sociales, para analizar determinantes y mecanismos relevantes que den luz en la comprensión de lo que se experimenta como formación y transformación de políticas sociales, particularmente en el área de combate contra la pobreza.

En consonancia con esta línea de investigación, y con la determinación de contribuir en la temática sobre flujos de conocimiento en el medio internacional, es que surge este estudio, que delimita su alcance al análisis de la importancia de las ideas que configuran las agendas a nivel supranacional en las consideraciones domésticas para la formulación de política social costarricense.

En detalle, se considera analizar la apropiación de ideas y sistemas de conocimiento supranacionales que sustentan las agendas de política social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en las estrategias de combate contra la pobreza proyectadas en los planes operativos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y los planes de desarrollo nacional en el periodo 1998-2004.

El periodo de estudio abarca la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y parte de la administración de Pacheco de la Espriella (2002-2004). Cabe resaltar que para este periodo se observan tres aspectos particulares: a) hay un continuo en las reformas de política pública (denominadas en el contexto regional como *reformas de segunda generación*); b) el espectro ideológico que supone un cambio de gobierno no se modifica (en los comicios del año 2002 el Partido Unidad Social Cristiana –PUSC– consigue por primera vez ganar de manera consecutiva las elecciones de gobierno); c) se da la presencia y continuidad de técnicos y profesionales, especializados generalmente en el área económica, en las áreas de planificación social.

Dichos aspectos son factores influyentes en los procesos de articulación entre una agenda supranacional y el diseño de política social, que en la etapa de análisis serán claves para entender la concordancia entre Agenda-Actor-Estrategia de política.

De acuerdo a los anteriores elementos, se propone el *Análisis Conceptual de Discurso* así como el *análisis de enunciados* como métodos pertinentes para la discriminación de ideas y actores en el discurso de política social de combate contra la pobreza, de los foros internacionales de la Red de Pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo y los foros intergubernamentales en los cuales participa la CEPAL.

A modo de hipótesis se considera que existe una relación directa entre las agendas de política social supranacionales del BID y la CEPAL que han incidido en las formas de un saber sobre pobreza adquirido en los últimos seis años por los hacedores de política doméstica del estado costarricense, demostrando, a su vez, formas de dependencia de un orden hegemónico internacional cada vez más elaborado, tal y como lo demuestran las prácticas culturales del discurso político.

El espíritu de esta breve introducción marca el carácter de la propuesta e invita en el siguiente desarrollo a entender con más detalle los ejes centrales del trabajo.

## **II. APROXIMACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE IDEAS Y ACTORES SUPRANACIONALES**

### **LO NACIONAL Y LO SUPRANACIONAL: EL PROBLEMA DE LA FRONTERA EXTERIOR**

Peter Wagner ha señalado que la transformación del orden político moderno se debió a un cambio en la interiorización de la línea fronteriza exterior que delimitaba a una comunidad política en común (Wagner, 1997: 163-181)

En el Estado moderno de principios del siglo XIX la constitución de fronteras de cara al exterior, es decir, frente a los demás Estados y frente a la nación que representa, es establecida por procesos de convencionalización. Estos procesos pautan un entendimiento racional de lo propio y lo ajeno, que en el ámbito de las relaciones internacionales va a reflejarse a través de: 1) un campo de acción acorde a la dinámica de un sistema interestatal; 2) una definición de comunidad política articulada en el imaginario de lo nacional como límite interno de los Estados<sup>1</sup> (Deutsch, 1986); 3) el entendimiento de la nacionalización del orden político moderno real con base en una delimitación territorial.

---

1 Karl W. Deutsch define una comunidad política de la siguiente manera: "Una comunidad política es un conjunto de actores políticos cuya interdependencia es suficiente como para marcar una diferencia sustancial en el resultado de algunas decisiones importantes" (Deutsch, 1986: 288).

El surgimiento de los denominados estados de bienestar, a mediados del siglo XX, viene a consolidar este grado de racionalidad y autonomía que tiene la comunidad política sobre sus asuntos internos y amplía el marco de certidumbre, normando y clasificando aquellos nuevos fenómenos sociopolíticos, económicos y culturales que surgen en su dinámica de desarrollo.

Sin embargo, surge en este contexto un nuevo tipo de relación entre los países, que hace ambigua la relación entre lo interno y lo externo. Surge el espacio de lo *supranacional*<sup>2</sup>.

La inclusión de la Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID), se da precisamente bajo esta nueva forma de entendimiento de las fronteras.

## **2. UNA APROXIMACIÓN A LA ESFERA DE LO SUPRANACIONAL**

El espacio de lo supranacional acontece en una aparente contradicción entre lo interno y lo externo. Se da un fenómeno paradójico que contrapone la autonomía de los estados modernos junto a una internacionalización de los asuntos comunes y por definición domésticos.

Por un lado, tal y como apuntan Keohane y Nye, se observa una variación en las preferencias de la política doméstica, así como un declive en la autonomía gubernamental a raíz de la ingerencia de la AID en el contexto de transformaciones de la economía mundial (Keohane y Nye, 1988).

Los procesos de integración regional y la constitución de las comunidades políticas nacionales muestran cambios sustanciales debido a la fuerte influencia de los actores supranacionales.

Por otro lado, la reconfiguración pragmática de la política internacional y el surgimiento de nuevas relaciones de interdependencia siguen girando alrededor de los Estado-nación como principales actores de política, sin los cuáles no tiene sentido la intervención de la AID.

Una interpretación generada en el marco de *las teorías de regímenes internacionales*, y propuesta por Robert Cox, nos permite acercarnos analíticamente a esta aparente contradicción (Cox, 1993).

Los Estado-nación se comportan, en un espacio supranacional, como agentes no exclusivos en los procesos de transformación de política estatal, ello porque se inscriben como uno más en un *orden*

---

2 La idea de vínculo en un contexto supranacional implica que las relaciones sociales trascienden la dicotomía nacional-internacional. Conceptos tales como Estado Transnacional, Sistemas de Estado-Nación, Sistema Internacional, refieren más a la constitución de un ámbito que engloba a actores e ideas y a su repercusión en ambientes domésticos.



*hegemónico internacional*. Esto supone que las configuraciones de relaciones de poder, ideas e instituciones son determinaciones que se suceden en un espacio supranacional en el contexto ideológico de conflicto de clases<sup>3</sup>.

De tal manera que la comprensión de la dinámica de política, al interior de un país, en tanto proceso estratégico y proyectivo de condiciones de existencia social y de reproducción de las mismas, implica considerar que los márgenes de posibilidad de legitimación de intereses trascienden los contextos domésticos. El fenómeno de la internacionalización de los procesos domésticos plantea el problema de incorporar un ambiente internacional como escenario primario de las interacciones sociales, y además la apertura de la regulación de los asuntos comunes. Así, la política social –entendida como un proceso doméstico– es considerada como *sistema abierto* sensible a procesos de *internacionalización*<sup>4</sup>.

Siguiendo la argumentación teórica de Cox, y en particular su propuesta sobre la conectividad entre ideas, instituciones y capacidades materiales en la reproducción de un orden hegemónico internacional, hemos adoptado operativamente el concepto de *Ambiente Institucional de Política* tal y como lo concibe la académica uruguaya Juliana Martínez Franzoni: “Los ambientes institucionales de política proveen criterios de viabilidad y deseabilidad a los actores que los conforman. Dichos ambientes se componen de ideas, por un lado, y de actores, por el otro. No se definen en función de los límites geográficos de un país (definición apriorística), sino en función de todos aquellos actores e ideas que los hacedores de política no pueden no tener en cuenta a la hora de producir nuevas políticas (delimitación empírica)” (Martínez, 2000: 53)

---

3 Entendemos que no sólo las prácticas de donación y la creación de un marco de dependencia económica sean el único objetivo que se persigue a través de la Asistencia Internacional para el Desarrollo. Las ideas juegan un papel preponderante en la creación de una retórica que articula lo que Robert Cox ha denominado *orden hegemónico internacional* (Montúfar, 2000). Por otra parte, los procesos de hegemonía política que se suscitan en los ambientes internacionales se inscriben necesariamente en un contexto de interacciones que fomentan un saber compartido como herramienta consustancial para la consolidación de organizaciones supranacionales. En otras palabras, la convergencia y la correlación de actores e ideas no contradice la realidad de un orden internacional basado en un sistema hegemónico.

4 De acuerdo a Robert Keohane y Hellen Milner, la interpretación de una política al interior de un país debe considerar los vínculos entre economías nacionales y la economía mundial así como cambios en dichas vinculaciones. De igual manera, la investigadora uruguaya Juliana Martínez observa: “los Estados nacionales no son cotos cerrados, las unidades nacionales tienen, por definición y para los efectos de su comparación, cierto grado de artificialidad” (Martínez, 2000: 39).

A la anterior definición habría que agregar las siguientes pautas: 1) los actores de un ambiente de política deben ser relevantes en el proceso de formación de una política, independientemente de si son nacionales o internacionales; 2) los *productos* de ambientes de política pueden ser la formación de una nueva política –que puede a su vez ser afectada por los *principios orientadores de política*, la transformación de *servicios* y aquellos que transforman *instrumentos*-; o, el otro producto que puede ser no intencional, la modificación de un ambiente institucional de política previo; 3) las variaciones en principios orientadores de política, por su profundidad, afectan las otras dos variables de política –servicios e instrumentos- (Martínez, 2000).

Con la noción de *Ambiente Institucional de Política*, intentamos centrar nuestra unidad de análisis en la transformación de política social como espacio susceptible a la intervención de ideas y actores, sean estos nacionales o no.

Finalmente decimos que las ideas que surgen en la interacción discursiva de los actores internacionales de política afectan directamente la constitución de los campos semánticos –unidades de sentido-. Esto se debe a que muchas de las ideas que se generan traen a colación corrientes de pensamiento alternativas que enriquecen o disuelven un concepto genérico, en nuestro caso el concepto de pobreza.

### 3. LAS HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE ACTORES E IDEAS

El instrumental analítico del cual partimos para esta investigación supone una serie de categorías que servirán para dos objetivos particulares a nivel de método: 1) la deconstrucción de las formaciones discursivas y rastreo de ideas; 2) la caracterización de los actores sociales y sus prácticas discursivas.

En relación con el primer objetivo se ha utilizado la perspectiva del Análisis Conceptual de Discurso (ACD). Los tipos de problemas en donde se sitúa este tipo de análisis indagan sobre los procesos de formación y cambio a nivel de contenidos de conocimiento en particular, así como de las formas de hacer inteligible este saber en una sociedad (Granja, 2002)<sup>5</sup>.

Siguiendo los lineamientos esenciales del ADC, se han adaptado las categorías analíticas de *eje nodal* y *eje nocional* propuestas por el historiador costarricense José Solano. Mediante las mismas se logra operacionalizar la *deconstrucción* de *formaciones*

---

5 Dicho método ha sido enriquecido desde la investigación científico social latinoamericana, y particularmente desde las líneas de investigación que abrevan en el campo educativo. Cabría destacar entre otros los trabajos de Josefina Granja Castro, Rosa Nidia Buenfil Burgos y José Solano Alpízar (Granja, 2003; Solano 2001).

*discursivas* relativas a un saber sobre pobreza en un tiempo y lugar social específicos.

De esta manera los momentos de génesis, tránsito y continuidad de nociones o conceptos pasan por dos filtros diferentes que permiten observar en qué medida los cambios observados a nivel de significado son permanentes o no.

En palabras de Solano decimos que la noción de *eje nocional* se entenderá de la siguiente manera, “estos ejes los podemos definir, más concretamente, como el conjunto de nociones interconectadas entre sí que atraviesa una formación discursiva, y a la cual le sirven de sostén en la articulación que le es propia” (Solano, 2001: 46).

Junto a los ejes nomenclales se identifican otro tipo de nociones denominadas *nociones intermedias*, que caracterizan o adjetivan al eje nodal, y las *nociones secundarias* que le dan coherencia relacional alrededor de un tema o tópico a los ejes nomenclales.

Los ejes nodales, a diferencia de los ejes nomenclales, tienen un grado de sedimentación mucho mayor, pues al ser estables entre las formaciones discursivas, denotan la perdurabilidad de ciertos significados.

“En un plano de construcción distinto podemos precisar la presencia en el análisis de lo que se ha denominado como conceptos nodales. Estos conceptos constituyen –al igual que los ejes nomenclales– herramientas de carácter analítico, que permiten identificar ciertas construcciones en el interior de una formación discursiva, que están implicando elementos extraídos de los ejes nomenclales pero que no se agotan en ellos. A diferencia de los ejes nomenclales donde las formas de designación se alternan o bien pueden ir cambiando de una formación discursiva a otra, en los conceptos nodales la designación es recurrente, dado que se trata de conceptos que poseen un grado mayor de sedimentación que permite identificarlos como parte del discurso” (Solano, 2001: 48).

La propuesta de lectura a través del método nodal-nomenclal se utilizó en esta investigación para el análisis de las principales ideas que versan sobre pobreza alrededor de las dimensiones de responsabilidad social, población meta y principios de orientación de política.

En relación con un método particular para el análisis de actores, este estudio adopta el *análisis de enunciados* propuesto por los investigadores argentinos Danuta Mozejko y Ricardo Costa.

Estos autores, a partir de una perspectiva sociológica y de análisis de discurso, desarrollan un método para la discriminación de lo que denominan *agente social*<sup>6</sup>, mediante la reconstrucción de las compe-

---

6 En la misma línea analítica de Costa y Mosejko, a nivel operativo esta investigación no se hace una distinción entre actor y agente social.

tencias de acción a nivel discursivo que tienen los agentes enunciadores y los agentes enunciados.

La *competencia de acción*, entendida como la probabilidad de hacer dentro de un sistema de relaciones, define la posición del actor o agente de acuerdo al lugar desde donde enuncia o dice, es decir, al ser la condición ontológica social del agente de tipo relacional su acción no dependerá del sujeto mismo sino del lugar desde donde realiza su praxis discursiva (Costa y Mozejko, 2001: 13).

El estudio del discurso a partir de la construcción del agente social y de su control diferenciado de los recursos discursivos, así como la composición de sus capacidades de acción, permite: analizar las posibilidades de imposición de un agente; determinar las características del agente de acuerdo con su posición relativa en un sistema actancial; observar el uso que hace el agente social en un marco de posibilidades de acción, como muestra de la estrategia adoptada de acuerdo a su posición relativa; observar la conformación de un campo de saber en torno al tópico Pobreza.

Los anteriores objetivos intermedios han sido operacionalizados mediante la sistematización de las características de los agentes a través de los siguientes tres planos de enunciación: a) su lugar de enunciación; b) su competencia para la acción; c) su relación de poder con otros agentes.

En el primer plano caracterizamos al agente de acuerdo a su relación con otras instituciones, con otros actores de política, con la forma de apropiación del enunciado y finalmente, en su relación con el enunciatario. Estos tres tipos de relación conforman un lugar del decir en el cual se identifica un “yo” al cual discriminaremos como actor de política.

Segundo, mediante el análisis de la competencia para la acción se establece la *capacidad diferenciada de relación* que posee el actor y la *orientación* de esta capacidad. Con este análisis se discrimina su *posición relativa*.

Finalmente el análisis de la relación de poder con otros agentes se puede observar en los procesos de enunciación a través del *control diferenciado del recurso discursivo*, la *legitimidad* que establece al decir y la *aceptabilidad de representaciones* (Costa y Mozejko, 2002).

En cuanto a la unidad de análisis, en los discursos de política social<sup>7</sup> para el estudio de las políticas sociales enfocadas al combate

---

7 El discurso de política (como una forma elaborada de lenguaje), refleja la interacción de los agentes sociales que intervienen en su conformación y no se limita a una acción social, el discurso puede concentrarse en acciones interpersonales pero también en funciones sociales, políticas y culturales dentro de las instituciones.

contra la pobreza, hemos distinguido tres tipos de dimensiones que acotamos seguidamente.

### **a) Responsabilidad social**

Una decisión de política social arrastra consigo la selección de una determinada representación colectiva de lo interno. La delimitación de lo interno permite el desarrollo de una regulación de los asuntos comunes y la definición de reglas y normas para su manejo y control. El desplazamiento de la delimitación entre una esfera pública y privada alrededor de un asunto común implica la variación de *ideas de regulación de lo interno*. De esta manera la dimensión de responsabilidad social, contenida en los discursos de política, trasluce aquellas ideas que tratan sobre las dinámicas que se dan a lo interno de una formación social. Las variaciones internas de responsabilidad social pueden a su vez mostrar un nuevo trazado de fronteras exteriores y, finalmente, una variación de las maneras de definir lo que es un asunto de bienestar social (Wagner, 1997).

### **b) Población meta**

Para el análisis de la dimensión de población meta en los discursos de política social se considera discernir cómo la representación del grupo social “pobres” llega a consolidarse a través de ideas ligadas a los procesos de asignación de un lugar social en un colectivo, proceso denominado por Wagner como proceso de colectivización (Wagner, 1997).

Así mismo esta dimensión da cuenta de la relación entre política social e identidad colectiva. A través de la comprensión de los procesos de clasificación que sustentan la categoría de *diversidad* podemos entender la conformación de una organización social así como el contrato en el cual se sustenta (Fitoussi y Rosanvallon, 1997)

Mediante lo que denominamos *ideas de colectivización*, se intenta dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los criterios manifiestos en los discursos de política para ser un miembro del colectivo “pobres”? ¿cuáles expectativas de comportamiento se asocian a la idea de este colectivo? ¿qué tipo de normas y conocimientos se ligan alrededor de la formación de este colectivo?

### **c) Principios de orientación**

A través de *las ideas de inequidad* intentamos dar cuenta de la orientación de las políticas sociales para reducir las asimetrías que se cuentan como importantes en una formación social. Distinguimos dos tipos de inequidades: la inequidad de resultados y la inequidad en el acceso a los recursos y oportunidades productivas.

La inequidad de resultados implica que los procesos de distribución de las ganancias del intercambio, en un sistema de mercado, producen una forma desigual de asignación de ingresos a cada uno de los agentes. La inequidad en el acceso a los recursos y oportunidades productivas se enfoca en el acceso diferenciado de esos mismos agentes a los recursos productivos.

De esta manera, habría un acervo de ideas alrededor del tema de las inequidades que pueden dar sustento a un determinado tipo de política social, sea compensatoria, para el caso de inequidad de resultados; o estructurada, en caso de las inequidades por acceso a recursos y oportunidades productivas.

Finalmente, la discriminación de cualquier tipo de idea de inequidad está asociada, en política social, a estrategias de universalización o focalización como respuestas a las mismas.

### **III. IDEAS Y ACTORES EN LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

#### **1. LOS ACTORES**

A principios de la década de los ochenta se entretienen circunstancias, a nivel macroeconómico, que suscitan desequilibrios estructurales de largo y corto plazo, asociados con distorsiones en la economía internacional.

Entre otros factores decisivos de la crisis se mencionan los choques petroleros, la recesión a nivel internacional, los problemas de fugas de capital, el exacerbado proteccionismo de los mercados internos en los países industrializados, la falta de una integración económica en la región y las nuevas dinámicas de la división internacional del trabajo.

Aunado a ello, el ritmo de decrecimiento económico experimentado por los países de la región se refleja, más que en cualquier otro periodo, en una contracción del mercado laboral generando un fenómeno de subempleo y del surgimiento de condiciones de extrema pobreza en amplios sectores de la población (Solano, 2001).

Esta vulnerabilidad creciente de las economías latinoamericanas y su incapacidad de dar respuesta a los problemas socioeconómicos domésticos, propicia la intervención de los Organismos Financieros Internacionales (OFI) así como de las diversas agencias internacionales de cooperación, que fomentan una agenda de modernización estatal basada en la contracción del aparato burocrático y la implementación de las denominadas *políticas de estabilización* que tienen como objetivo inmediato la disminución de los desequilibrios macroeconómicos.

Las anteriores medidas convergen en la implementación de lo que se conoce como *Programas de Ajuste Estructural (PAE)*. Dichos programas se encargarán de acelerar las condiciones estructurales

que dan un mayor protagonismo al mercado, y tras éste, a los intereses de un capitalismo transnacional en surgimiento.

Es en este sentido que el Banco Mundial propone dos vías para la resolución del problema en la región: un programa de medidas de ajuste fiscal aparejadas a una inminente contracción del aparato estatal y una mayor inversión en sectores sociales básicos como educación y salud (Engel, 2004)

Por otra parte el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), promueven un modelo institucional de desarrollo alrededor de la temática de descentralización del Estado con énfasis en un paulatino traslado de la responsabilidad social en ciertas áreas de política pública, entre ellas las de carácter social, hacia la sociedad civil (Calvo, 2001: 71).

En suma, el proceso de modernización estatal se sintetiza en una disminución del intervencionismo estatal, la desregulación de mercados, una mayor participación del capital internacional, una política agresiva de privatizaciones y la aparición de una política social con perspectiva selectiva y marginal.

Hacia mediados de la década del noventa, y a raíz del reconocimiento del alto costo social que significó la implementación de los PAEs, la participación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo dirige su mirada hacia el mayor problema socioeconómico de la región, la pobreza.

La ayuda multilateral dirige sus acciones de cooperación hacia el asesoramiento técnico y la creación de espacios permanentes para el intercambio de experiencias en áreas claves de política. Con este fin, el Banco Interamericano de Desarrollo crea en 1999 el Diálogo Regional de Política<sup>8</sup> y el Foro de Equidad Social. De igual manera, las agendas de diversos organismos internacionales se modifican en atención al alivio o mitigación de la pobreza extrema (Gacitúa, 1997). La CEPAL adscribe una agenda para la atención de la pobreza que es divulgada en los foros intergubernamentales y en los principales documentos oficiales con circulación anual.

Paralelo a estos cambios en las agendas supranacionales, se promueven variaciones en la organización político-administrativa de los estados. Las denominadas reformas administrativas de segunda generación reflejan una serie de medidas que buscan transformaciones sustanciales en los aparatos burocráticos estatales, así como una diferenciación intersectorial basada en cambios por cada sector (Filgueira y Martínez, 1998). Este conjunto de reformas, con base en la

---

8 A partir del año 2000 entra en funcionamiento un sub-área denominada Red de Pobreza y Protección Social, cuyo principal objetivo consistiría en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

relación entre las tareas que debe atender el Estado y su capacidad para ejecutarlas modifica las políticas estatales, y en consecuencia las políticas sociales en cuanto a objetivos.

## **2. TRASLACIÓN DE LOS CAMPOS SEMÁNTICOS:**

### **DEL DESARROLLO A LA POBREZA**

A nivel de ideas, aquellos paradigmas que sustentan el modelo de Estado desarrollista quedan en entredicho por los nuevos discursos neoliberales, cuyo efecto ideológico dan al traste además con los paradigmas universalistas que orientan las estrategias de política social (Sottoli, 2002).

Se pregonaba la imposibilidad de mantener ritmos de crecimiento autosostenido experimentados con anterioridad, y se comienza a hablar del agotamiento del modelo de “desarrollo hacia adentro” (Solano, 2001: 151).

A inicios de los noventa el discurso neoliberal se institucionaliza, nociones tales como disciplina, control, racionalización, modernización, apertura y liberalización acompañan y configuran el campo semántico del tópico *desarrollo* apareciendo en un segundo orden el tema de Pobreza, el cual es ligado fundamentalmente a la idea de capacidades productivas (Jaime, 2002).

No es sino hasta mediados de la década del noventa cuando la Cooperación Internacional para el Desarrollo articula una nueva agenda política que da énfasis al tema de Pobreza. Se produce un movimiento político-ideológico que se manifiesta en el plano de la epistemología como una traslación de campos semánticos desde el tópico de *desarrollo* al de *pobreza*.

A modo de ejemplo observamos la transformación de la agenda de cooperación del BID la cual, a pesar de estar condicionada por las funciones financieras que le caracterizan, apunta hacia finales de los noventa hacia una nueva función, la generación de ideas<sup>9</sup>, y en particular aquellas relacionadas con la reducción de la pobreza.

Por otra parte, la articulación de una agenda en común por parte

---

9 En 1998 la vicepresidenta de la institución, Nancy Birdsall, asegura que los países latinoamericanos acuden al ente no sólo en busca de financiamiento sino, y fundamentalmente, en busca de ideas: “los países prestatarios acuden al BID no sólo en busca de fondos sino también de ideas. No es cuestión de que el Banco le diga a nadie lo que debe hacer sino más bien de participar en una discusión muy compleja”. Por otra parte señala el papel precursor de esta institución en la lucha por la reducción de la pobreza, destacando la creación de oportunidades para los pobres por medio del fomento en educación y el impulso a las reformas de modernización estatal conocidas como reformas de Segunda Generación (BID, 1998b). Por otra parte, en la 46va Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo en el año 2001, tanto la CEPAL como el BID coinciden en que la reducción de la pobreza es el principal punto a tratar en las agendas políticas latinoamericanas.



del BID, el Banco Mundial y la CEPAL, para la promoción de talleres de capacitación a nivel regional, con el objetivo de homogenizar los sistemas de medición de las condiciones de vida de la población, denotan una relevancia del tema de la pobreza a nivel internacional. Desde el año 1998 y hasta el 2005 los temas que prevalecen en dichas capacitaciones son los de medición de pobreza y de desarrollo social<sup>10</sup>.

Observando algunos de los temas prioritarios que tanto el BID como la CEPAL han incorporado en sus agendas de cooperación en los últimos treinta años podemos discriminar que existe una variación real desde los temas propios de la teoría del desarrollo hacia el tema del combate contra la pobreza.

**Cuadro 1**  
Evolución de los temas prioritarios en la agenda política del BID y la CEPAL

Década	Setenta	Ochenta	Noventa	Mediados de los noventa
Temas prioritarios del BID	Agricultura Desarrollo Urbano	Crisis de deuda externa	Programas de reforma económica	Reducción de la pobreza
Temas prioritarios de la CEPAL	Estilos de Desarrollo	Crisis de deuda externa Programas de Ajuste Estructural	Reforma económica en la Región.	Planificación y Gestión de Políticas Públicas. Reducción de la pobreza u desigualdad social

*Fuente:* elaboración propia a partir de BID (1998d) y Solano (2001).

#### **IV. IDEAS Y ACTORES DE POLÍTICA EN LOS DISCURSOS DE POLÍTICA SOCIAL ENFOCADOS AL COMBATE CONTRA LA POBREZA: EL CASO COSTARRICENSE**

##### **1. EL CONTEXTO: LOS PLANES DE COMBATE CONTRA LA POBREZA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Para la década del noventa, y bajo los criterios del método de la línea de pobreza, se estimaba alrededor de un 20% el porcentaje de familias costarricenses en condición de pobreza<sup>11</sup>. A pesar del incremento experimentado en el gasto social para esta última década, no hubo una variación sustancial en el nivel de pobreza (Fallas, 1998).

10 A este proyecto se le denominó Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI).

11 Situación que se agrava, si se considera bajo otras metodologías la estimación de privación de recursos materiales y culturales.

No es sino hasta 1994 cuando las administraciones de gobierno deciden incluir un plan particular para el combate contra la pobreza. En la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) la propuesta de combate contra la pobreza se denomina Plan de Solidaridad (PNS), contemplándose las siguientes áreas de acción: Derechos Sociales, Integración Social de Grupos Especiales, Transferencia Directa y Oportunidades Productivas.

Este plan integra objetivos para atender el problema del mal desempeño administrativo así como una propuesta para el otorgamiento de beneficios de acuerdo a criterios de selección, utilizando el Sistema de Información Objetivo (SIPO), el cual se contempla como la principal herramienta de política para ubicar y caracterizar la población de escasos recursos económicos.

Como mecanismo fiscalizador en el control efectivo de la distribución de los recursos económicos hacia la población en situación de pobreza se crea en 1999 la Auditoría a la Calidad de los Servicios Sociales, sistema que asigna una calificación al desempeño de cada programa social (Gobierno de la República de Costa Rica, 1999).

Asimismo, en la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) se mantiene como principal objetivo la disminución de la pobreza en el marco de una mayor eficiencia estatal. Con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se asumen como áreas prioritarias la creación y desarrollo de capacidades humanas, estímulo y crecimiento de la producción para la generación de empleo, armonía con el ambiente, seguridad ciudadana y administración de la justicia, transparencia en la función pública, participación ciudadana, y relaciones exteriores y cooperación internacional (Gobierno de la República de Costa Rica, 2003).

Ambas administraciones cuentan a su vez con el marco institucional del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) que respalda la ejecución de las políticas sociales contempladas en ambos planeamientos.

Junto a los mencionados planes, los programas de desarrollo social contemplaron desde un inicio la intervención de actores internacionales para la consecución de objetivos de erradicación de pobreza.

Como puede observarse en el siguiente texto, la Cooperación Internacional constituye un componente esencial en las estrategias de política para la administración Pacheco:

El objetivo final de las políticas de desarrollo y focalización de las necesidades es precisamente procurar un impacto en la reducción de la pobreza del país. Actualmente se ubica en un 20,3% (2001), por lo que se espera que al final del año 2006 se reduzca a un 16%. La cooperación internacional puede ser un agente coadyuvante para tal fin,

para lo cual se requiere la coherencia estratégica que impulsa el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Cooperación Internacional de Costa Rica 2002-2006 (MIDEPLAN, 2002: 28)

Durante el periodo 1995-2004 la ayuda multilateral es la que se enfoca a proyectos de inversión social, superando a la cooperación de carácter bilateral.

Esta diferencia se debe a tres características particulares propias de la cooperación multilateral: a) algunas de las agencias multilaterales administran fondos internacionales para el uso exclusivo en proyectos de inversión social; b) la cooperación multilateral se enfoca en áreas de cooperación regional de acuerdo con una agenda de política internacional dentro de la cual se impulsan programas de desarrollo social; c) existe, por parte de las autoridades gubernamentales, una demanda histórica a los organismos multilaterales por servicios de asistencia técnica y financiera para planificación social, lo cual ha incrementado los mecanismos de transferencias.

A pesar que desde 1995 el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) desplazó en importancia financiera como cooperante multilateral al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), este último se mantuvo como el mayor socio estratégico en los principales convenios de cooperación en términos de desarrollo social y particularmente en programas de combate contra la pobreza, ya sea a través de ayuda técnica o financiera, desplazando en importancia al Banco Mundial<sup>12</sup>.

Esta importancia del BID como principal fuente de cooperación técnica y financiera queda demostrada en la intervención directa del BID con relación a los lineamientos estratégicos de los planes de desarrollo costarricense acordados en 1998 y el 2002<sup>13</sup>.

Por su parte la CEPAL junto al Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica (SNU) ha impulsado desde el año 2000 la agenda de los Objetivos del Milenio como principal instrumento internacional para

---

12 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Estado costarricense han tenido una relación financiera activa. Hasta el 2003 el BID había aprobado 98 préstamos para un total de 2312,8 millones de dólares.

13 El 4 de junio de 1998 se da la **primera reunión de coordinación** entre Ministerios e Instituciones del Área Social siendo el principal objetivo de esta reunión la concertación de una estrategia de política social para la preparación de una reunión con personeros del BID (En carta fechada el 29 de mayo de 1998 y enviada por la asesora principal Ana Mercedes Brealey a la Primera Vicepresidenta, Astrid Fischel). A finales de octubre del 2002 el BID se reúne con funcionarios del gobierno para establecer lineamientos de política e implementación de programas, los cuales aparecen reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo, publicado en noviembre de ese mismo año. (BID, 2003).

el combate contra la pobreza. Su cooperación a través del Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI), constituye otro de los mecanismos mediante los cuales la agencia ha intervenido técnicamente en la conceptualización de Política Social de combate contra la pobreza costarricense.

**Cuadro 2**  
Tipos de actividades de cooperación establecidas  
con el Estado costarricense para la erradicación de la pobreza

Actividades	BID	CEPAL/ ILPES	Banco Mundial
Prestamos y financiamiento	+	-	-
Ayuda técnica	+	+	+
Investigación y reproducción de conocimientos	+	+	+
Intercambio de experiencias	+	+	-

Fuente: elaboración propia a partir de Robb (2002) y BID (2003b).

## 2. LAS IDEAS

En este apartado observaremos la evolución de las ideas que sustentan las dimensiones de población meta, responsabilidad social y principios de orientación de política social en los discursos de política enfocados a la reducción de la pobreza entre los años 1998 y 2004.

El análisis tomará como referencia a tres actores de política: CEPAL, BID y Gobierno costarricense.

### Acerca de la población meta

Las ideas de colectivización nos refieren a criterios y prácticas clasificatorias que en el decurso 1998-2004 fueron utilizadas por los actores de política social, e implementadas en los programas de reducción de la pobreza para responder a dos preguntas esenciales: ¿Quiénes pueden ser definidos como pobres? y ¿cuáles son los criterios manifiestos para ser un miembro del colectivo pobres?

Para poder distinguir si existe alguna correlación entre las ideas de colectivización presentes en las formaciones discursivas de la CEPAL, el BID y el Estado costarricense hemos realizado un análisis comparativo de los principales ejes nocionales y las ideas que los sustentan. Partimos además de que el principal eje nodal seguirá siendo la noción de pobreza.

En el periodo de 1998 al 2001 los principales discursos correspondientes a la formación discursiva sobre pobreza generada por el Banco Interamericano de Desarrollo enfatizan en dos ideas ligadas al imaginario social del colectivo *pobres*: *la diversidad y la marginali-*

zación. Estas dos ideas sustentan *el eje nocional de pobreza entendida como ciudadanía*.

Para el periodo 2002-2004 no hay una variación de las ideas que desarrollen un nuevo eje, sin embargo puede observarse que sí existe una delimitación aún mayor de este colectivo en tanto sujeto de política social. La clasificación incorpora las categorías de grupos *vulnerables* y grupos de *pobreza extrema*. Ya en los textos del año 1999 se podía leer el concepto de “nuevos pobres” como correlato de la categoría de grupos vulnerables. Este mismo eje nocional está presente en la formación discursiva de la CEPAL, sustentada en la idea de exclusión política y heterogeneidad cultural.

Los argumentos a favor de la educación y las ideas de equidad social responden a una noción ampliada de ciudadanía como criterio transversal que articula la formación y coexistencia de una diversidad de grupos sociales (CEPAL, 2000).

Entre 1998 y el 2004 las ideas de colectivización presentes en el marco de acción institucional del IMAS, discriminan al *grupo de extrema vulnerabilidad* como grupo beneficiario de política contra la pobreza. Dentro de esta amplia categoría se encuentra la niñez, mujeres, adolescentes, grupo de personas de tercera edad, discapacitados que se encuentran en situación de pobreza. La tecnología de clasificación del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), es la que identifica a esta población.

A lo largo de los planes operativos del IMAS la idea de *vulnerabilidad* es la que prima para la clasificación de grupos a lo interno de la categoría *pobres*.

### **Sobre los principios de orientación de política**

En todo el período de estudio, las formaciones discursivas del Banco Interamericano de Desarrollo sostienen dos ideas de inequidad: la idea de la inequidad en educación como principal obstáculo para la redistribución de capital humano que permita, en el mediano plazo, la superación de la pobreza, y la idea de inequidad como carencia de distribución de los recursos económicos y políticos, entendidos estos últimos como *activos* de la población en situación de pobreza.

Mientras la primera inequidad sugiere la generación de productos de política para la solución de una inequidad de oportunidades, la segunda aborda el problema de la inequidad de resultados de política.

Con las nociones de capital humano y capital social, la educación es interpretada como una capacidad que permite el acceso a otros recursos vía mercado laboral. Esta interpretación es consistente con las estrategias de focalización de los gastos sociales propuestas por el BID, en donde el principal instrumento para la reducción

de la pobreza no consiste en la transferencia de ingresos, sino en el fortalecimiento de las estrategias permanentes para la reducción de la pobreza. Asimismo en los documentos del banco en el año 2003 se señala una carencia en el acceso a vivienda y al sistema de derechos de ciudadanía.

En los documentos analizados de la CEPAL, las principales ideas de reducción de la pobreza están asociadas a la promoción de los activos de la población en situación de pobreza. La inequidad de oportunidades, señalada como falta de distribución del ingreso y educación, puede ser resuelta mediante una estrategia de universalización de los productos de política, así como la gestión de un principio de política basado en la *universalidad* lo cual no niega el principio de focalización de servicios hacia los más pobres a través de un sistema de asignación prioritaria.

Las ideas de reducción de la pobreza basada en una estrategia de igual acceso a la educación articula el eje nocional que hemos denominado “pobreza como carencia de capital humano” para ambas formaciones discursivas (del BID y de la CEPAL).

Aunque la relación pobreza-capital humano, no es una relación unívoca o directa, a nivel discursivo la interpretación del mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre pasa directamente por la promoción de estrategias de vida basadas en las capacidades endógenas de la población objetivo para mejorar su situación.

Para el período comprendido entre 1998 y 2002 –administración Rodríguez Echeverría-, las principales ideas sobre inequidad se refieren al acceso a oportunidades laborales, educativas y políticas. En el periodo 2003-2004 –administración Pacheco de la Espriella- estas ideas se mantienen en los planes y programas del IMAS.

### **Sobre la responsabilidad social**

Por medio de las ideas que se refieren a la regulación de lo interno observamos, a nivel discursivo, las variaciones de responsabilidad social sugeridas y sus implicaciones en la delimitación de la pobreza como un asunto común. De esta forma intentamos responder la interrogante de si la pobreza es un problema individual o colectivo y qué sectores se ven involucrados en su solución.

Aparejado a la idea de reducción de la pobreza se presenta el concepto de capital social como una estrategia de vida u activo que pretende mejorar los objetivos de vida (CEPAL, 2005: 24). Esta noción, promovida a inicios de los años noventa por el Banco Mundial, y que la CEPAL y el BID retoman en la segunda mitad de la década del noventa, enfatiza en una estrategia de promoción de capacidades de los sectores pobres para sobrevivir. De esta forma la generación de capital

social no reduce directamente la pobreza pero si facilita el acceso a otros recursos.

Ahora bien, al entender el Capital Social como una especie de “activo” económico para los pobres, la población meta (ciudadanos pobres) poseen en última instancia la respuesta a sus necesidades de acuerdo al uso de este recurso.

Desde 1998 hasta el 2001 los discursos de política del BID señalan la urgencia de una incorporación de la sociedad civil en el asunto público de pobreza y el papel decisivo que tienen los diversos sectores sociales para su erradicación. La idea que prima es la de *responsabilidad compartida* en la cual cada sector asume una tarea específica. La sociedad civil es responsable de supervisar la gestión estatal en las tareas de reducción de pobreza y a su vez debe asumir un papel protagónico en la administración de los recursos locales.

La CEPAL, a través de las tareas técnicas y de divulgación del ILPES, establece que el principal actor de política social, a lo interno de cada país, debe ser el Estado, y que su capacidad pasaría por una buena planificación y seguimiento de las estrategias de política adoptadas para la erradicación de la pobreza (Ocampo, 2003).

Por su parte el gobierno costarricense señala como principal responsable del combate contra la pobreza a la sociedad civil y a la población pobre (IMAS, 1999; 2001 y 2002). A modo de ejemplo podemos señalar que en el Plan Anual Operativo del IMAS (PAO) para el año 1999 y subsiguientes se incorpora esa visión de responsabilidad compartida con énfasis en el protagonismo de otros sectores sociales, independientemente de la dinámica de gobierno.

Como se puede leer en el objetivo institucional del PAO:

Establecer y fortalecer, según proceda, mecanismos para coordinar las actividades de lucha contra los factores estructurales de la pobreza, en colaboración con la sociedad civil, incluido el sector privado, y elaborar mecanismos intersectoriales e intergubernamentales integrados para estos fines (IMAS, 1999: 33).

Como se mencionó, en los textos del IMAS de 1999 y los posteriores, tanto el gobierno de Rodríguez como el de Pacheco no niegan su responsabilidad social en la atención del problema de la pobreza, sin embargo reclaman el compromiso nacional e internacional para la pronta erradicación de un problema que se maneja en las principales agendas de política en el mundo.

El reconocimiento de que el Estado es el principal responsable en la creación de condiciones para el logro de estos principios; sin embargo

no puede hacerlo por sí solo, por lo que todos los sectores nacionales, la comunidad internacional, las agencias del Sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, deben contribuir positivamente con sus propios esfuerzos y recursos, a fin de eliminar las inequidades entre las personas, reducir las brechas y las tensiones sociales y lograr un mayor grado de estabilidad y seguridad social y económica (IMAS, 2002: 34).

En el año 2004 la propuesta de desarrollo local del gobierno incluye la gestión comunal en las estrategias de erradicación de pobreza.

### 3. LOS ACTORES

#### **La constitución de los actores**

Para discriminar un actor de política mediante el análisis de discurso establecemos una tipología de las relaciones que el actor/enunciario establece con las instituciones, con el enunciado mismo y con otros enunciatarios (Costa y Mozejko, 2002: 27-31).

En su relación con otras instituciones observamos si los roles temáticos y las normas discursivas que utiliza evidencian un tipo de competencia que lo vuelven legítimo así como la forma en que se construye como figura con poder discursivo.

Mediante su relación con el enunciado establece una diferencia relacional y construye un *yo* discursivo frente a otros actores. Para desarrollar esta diferencia utiliza tres tipos de competencias, la competencia cognitiva que establece si el actor tiene un manejo discursivo adecuado en la comunidad internacional, la competencia del orden del decir que muestra si posee un saber mayor que los demás, y la capacidad axiológica para mostrar los valores que han sido consensuados (Costa y Mozejko, 2002).

En su relación con otro enunciatario el actor se construye como tal mediante la discriminación de un *otro discursivo*, para ello utiliza normas y modelos para posicionarse frente a un enunciatario posible con competencias propias.

Para este primer momento de análisis nos abocaremos específicamente a los actores institucionales. En un segundo momento estaremos ubicando con mayor detenimiento a los actores de política que conforman lo que en teoría de los regímenes internacionales se conoce como comunidad epistémica.

Tanto el BID, la CEPAL como el Estado costarricense establecen como ejes los temas de desarrollo social y de pobreza. La diferencia radica en que las dos primeras instancias tienen un soporte discursivo a través de los foros intergubernamentales que les permite posicionarse con poder frente al actor gobierno. La CEPAL en sus diversos documen-



tos oficiales (“Panorama social de América Latina, 1997”, “Panorama social de América Latina 2000-2001”, “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, “Panorama Regional, 2004”) se posiciona como un *yo investigador* prescindiendo de la dependencia de normas y posicionándose como una figura con poder frente a las demás instituciones. Por su parte el BID, mediante foros como la Red de Pobreza y Protección Social, ha establecido un tipo de competencia discursiva que lo posiciona como un *yo normativo*. A diferencia de la CEPAL esta institución hace referencia a los estudios realizados en los respectivos países e insta a la convergencia de reglas y normas para establecer un *saber en común* del problema social de la Pobreza. Finalmente el Estado costarricense tiene un papel singular frente a las anteriores instituciones pues, de alguna manera, se ha vuelto referencia usual en los estudios de política social. En documentos de estrategia del BID tal como el documento titulado “*Para salir de la pobreza: el enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*” del año 1998, se distingue la experiencia exitosa de inversión social del modelo de desarrollo costarricense. Autores institucionales como Rolando Franco (1999) y Bernardo Kliksberg señalan a menudo al país como un caso aparte, e investigadores como Carmelo Mesa Lago y Fernando Filgueira utilizan de referente al país como base para tipologías de estados de bienestar en la región. Lo anterior hace que los detentadores del discurso nacional de política costarricense se posicionen como un *yo exemplum* en los diversos foros internacionales e intergubernamentales. En el Plan Anual Operativo del Instituto Mixto de Ayuda Social, para los años de 1998 y hasta el 2004, el discurso de política social enunciado por el Estado costarricense denota un *yo institucional* con pleno dominio del rol temático de pobreza.

Frente a la construcción de enunciado, los tres actores de política poseen capacidades distintas en relación a las competencias de: a) control cognitivo; b) orden del decir; c) la capacidad axiológica.

El Estado costarricense posee la mayor capacidad cognitiva por definición. Posee los recursos discursivos para hablar de pobreza en el ámbito nacional. En otras palabras, sabe más que los demás sobre pobreza en Costa Rica. Para ello utiliza su *yo institucional* en los foros internacionales tal como la Red de Pobreza y Protección Social, mostrando una autoconciencia de los asuntos comunes y que competen a su gobierno; no sucede lo mismo con la competencia del orden del decir y la capacidad axiológica, pues el BID y la CEPAL tienen una mayor presencia en un *saber decir correctamente las cosas y saber distinguir entre lo mejor*. Esto se da porque los Organismos Internacionales poseen una mayor convocatoria que un gobierno en particular y pueden hacer uso de la práctica política del consenso para fortalecer sus discursos.

Los principales modelos y normas utilizados por la CEPAL y el BID para construir su relación con otros enunciarios y posicionarse con mayor control han sido los discursos basados en: análisis comparativos de países sobre la base de tipologías y datos estadísticos; lógica deductiva a partir de la cual mencionan, en primera instancia, los acuerdos tomados en las convenciones y foros mundiales y seguidamente los discursos de política de los Organismos Internacionales como filtro del primer discurso; la técnica de autorreferencia como principal estrategia de posicionamiento.

Estos dos actores internacionales de política prevén dos tipos de interlocutores, los especialistas y los no especialistas<sup>14</sup>. Entre los no especialistas se ubica la opinión pública internacional, y entre los especialistas sus discursos van dirigidos a gobiernos y otros organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

**Cuadro 3**  
Caracterización del actor/enunciario de política

Actor/ Enunciario	Relación institucional	Relación con el enunciado (construcción del yo en el discurso)	Relación con otros enunciarios (construcción del yo frente a otros)
CEPAL →	Yo investigador	Posee un control axiológico y un control del orden del decir	Se dirige a especialistas y no especialistas Utiliza modelos comparativos, auto-referenciales y de lógica deductiva
BID →	Yo normativo	Posee un control axiológico y un control del orden del decir	Se dirige a especialistas y no especialistas Utiliza modelos comparativos, auto-referenciales y de lógica deductiva
Estado costarricense →	Yo exemplum- Yo institucional	Posee un control cognitivo	Se dirige a especialistas Utiliza modelo auto-referencial

Fuente: elaboración propia.

14 Los documentos de la Red de Pobreza, los de estrategia del BID y CEPAL (institucionales y de Estrategia- Costa Rica) así como las publicaciones *series de cuadernos de formación teórica* van dirigidos a los interlocutores especializados. Las sección de Opinión de la Revista Notas de la CEPAL, y la sección Punto de Vista de la revista BIDAMÉRICA se enfocaron hacia la opinión pública internacional.

### Identificación social de los actores

En esta investigación se ha utilizado el análisis de enunciados con el fin de establecer a nivel discursivo cuál ha sido la capacidad diferenciada de relación de los actores a partir de la *acumulación y el control del recurso discursivo* y las *capacidades de acción acumuladas*. Estos dos elementos permiten establecer cuál es la posición relativa del actor en un medio supranacional y, a su vez, permite su identificación social.

A partir de 1999, el Banco Interamericano de Desarrollo comienza a posicionarse en relación al control discursivo del tema político de pobreza. El principal medio para legitimar su discurso ha sido la Red de Política y, específicamente, los foros de la Red de Pobreza y Protección Social. Sin embargo, se puede constatar que antes de 1998 hay una recurrencia a manejar el tema de pobreza en correspondencia intertextual con la tesis de las Reformas de Segunda Generación.

Entre las principales capacidades de acción acumuladas por el BID está la de orden financiero. El BID es el único actor que acompaña su discurso político de reducción de la pobreza con un programa de financiamiento y ello lo comunica constantemente a la opinión pública internacional<sup>15</sup>.

El principal acervo discursivo de que dispone la CEPAL, como plataforma para el control discursivo del tema de pobreza, ha sido la formación discursiva de Desarrollo Sostenible. A partir de las ideas que devienen de esta gran temática se ha posicionado en el tema de pobreza. El ILPES, como ente especializado en los temas de planificación y gestión de política, ha tenido un papel secundario en el manejo discursivo del tema de pobreza y se ha enfocado más a los temas de gestión estratégica y reformas del Estado, regulación de servicios públicos, desarrollo y ordenamiento territorial, sistemas nacionales de inversión pública y en funciones básicas de planificación<sup>16</sup>.

---

15 Ver en los documentos de estrategia del BID (*Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, 2003; Proyecto Alivio a la pobreza urbana y desarrollo de capital humano. Proyecto para Costa Rica, 2003; Perfil de la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo. Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, mayo 2002*) así como en artículos de la revista BIDAMÉRICA (*Préstamos del BID reflejan una nueva América Latina, Enero-Febrero 1998, Temas sociales y comercio encabezan agenda de cumbre, Marzo 1998; Financiamiento para reducir la pobreza. Prioridades sociales en la actividad del BID, Marzo 1997*).

16 Ver en el documento oficial de la *Reunión de la XXI Mesa directiva del Consejo Regional de Planificación*, celebrada el 8 de mayo del 2002 en Brasilia.

La principal capacidad de acción acumulada por parte de la CEPAL es la gran cantidad de reuniones, conferencias y seminarios internacionales que realiza la institución a lo largo del año en toda la región latinoamericana así como las publicaciones que tiene a su cargo de la División de Desarrollo Social.

Por último, el Estado costarricense muestra sus capacidades de acción acumuladas en los diferentes planes de desarrollo y la implementación de programas de combate contra la pobreza desde los años setenta. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son las dos principales instituciones que dan cuenta de todo un manejo estatal que se realiza alrededor del problema de la pobreza. Para mediados de los años noventa el tema de combate contra la pobreza se vuelve articulador de las agendas de política a partir de la administración Figueres Olsen con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), el Plan de Solidaridad en la administración Rodríguez Echeverría y finalmente el Plan Vida Nueva (PVN) de la administración Pacheco de la Espriella.

Los diversos documentos que se generan alrededor del manejo institucional del tema de pobreza por parte del Estado costarricense le proveen de un buen control discursivo y por ende, de una capacidad diferenciada de relación frente a otros gobiernos y organismos internacionales.

Por medio de los conceptos de *conciencia discursiva* y *conciencia práctica* de Peter Wagner (1997) podemos distinguir tres tipos de posiciones relativas de los actores como enunciadore de discursos de política y en relación al control del recurso discursivo y de su capacidad acumulada de acción. A continuación se describen tres tipos de posiciones posibles:

*Posición Política:* el actor tiene poder de decisión para encauzar una conciencia discursiva por medio de la cual puede señalar objetivos e indicar razones. Tiende a modificar los principios orientadores de política.

*Posición Técnica:* el actor tiene un poder de conciencia práctica. Puede transmitir conocimientos que afectan los productos y los servicios de política.

*Posición Pragmática:* el actor no afecta principios, productos ni servicios de política social. Tiende a reproducir acciones que se basan en una estructura político-institucional dada históricamente. Muchas de las acciones que se realizan se establecen sujetas a un marco jurídico.

**Figura 1**  
Posición relativa de los actores

Por acumulación y control del recurso discursivo	Posición relativa del actor	Por capacidades de acción acumuladas (control de otros recursos)
Posición política	BID	Posición política
Posición técnica	CEPAL	Posición técnica
Posición política	Estado costarricense	Posición pragmática

Fuente: elaboración propia.

A partir de la sistematización de las diversas posiciones que pueden tomar los actores de política, distinguimos que los principales detentadores de una conciencia discursiva en torno al tema de pobreza han sido el BID y el propio Estado costarricense. Ello se debe a que ambos actores mantienen un foro permanente y especializado de producción discursiva en tanto que la CEPAL reproduce un discurso técnico enfocado a la planificación y a la gestión administrativa pública.

Otras capacidades de acción vienen dadas por el marco político-institucional que orienta la gestión de recursos financieros. En este sentido, el Estado costarricense mantiene una posición pragmática que le permite un control y un respaldo en su discurso de política social, pues, a través del Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF) y de la legislación que prevalece sobre las acciones institucionales del IMAS, logra mantener y reproducir una forma particular de abordaje de la problemática de la pobreza.

Finalmente, tanto los elementos de identificación social de los actores como su caracterización, en tanto enunciarios de política, determinarán las posibilidades del control del recurso discursivo por parte de los actores, y a su vez, un posicionamiento estratégico de los actores para mantener e incrementar este control.

En el siguiente apartado se da una versión de las relaciones de poder fundamentadas en el nivel discursivo y su correlación con recursos de otro tipo.

### **Relaciones de poder entre los actores**

Para distinguir las relaciones de poder entre los actores observamos, a nivel discursivo, tres aspectos que configuran su hacer frente a otros. Estos serían: *el control diferenciado del recurso eficiente (discurso sobre pobreza)*, su *legitimidad* frente a otros actores de política y la *aceptabilidad de sus representaciones* en la comunidad internacional.

En cuanto al control diferenciado del recurso eficiente se observará cómo los diversos actores se posicionan a sí mismos en el discurso mediante la referencia al *saber que poseen sobre el tema*, la *competencia que poseen para enunciar el problema* así como su *capacidad para evaluar los acontecimientos* que sustentan un problema social.

La legitimidad estará dada por el tipo y uso de fuentes comúnmente aceptadas, la utilización de un cuerpo de especialistas así como su capacidad para ir fijando las pautas de la agenda política.

La aceptabilidad de representaciones que imponen los actores estará establecida por las estrategias de verosimilitud, tal como las relaciones intertextuales que se utilicen para fortalecer su discurso.

Partiremos del análisis del Estado costarricense y su control del recurso discursivo frente al uso que hacen del mismo los actores internacionales (BID, CEPAL).

En general, el actor gobierno se posiciona a sí mismo en el discurso a través de la autoreferencia. En los diversos documentos del Plan Anual Operativo del IMAS, el gobierno deja en claro que posee la competencia para referirse adecuadamente al tema pobreza por la vía institucional, además de contar con los instrumentos de evaluación adecuados. La competencia que posee para decir las cosas adecuadamente no la establece un grupo de técnicos o pensadores, sino el respaldo institucional del IMAS, como institución especializada en el manejo de los asuntos del problema común *pobreza*.

En el año 2001 y 2002, esta institución enuncia como punto central de su redefinición estratégica, en un marco interinstitucional, "*consolidar liderazgo en materia de conocimiento de pobreza*" (IMAS, 2002: 23).

El modo de posicionarse de la CEPAL para el control del conocimiento sobre el tema es a través de la auto-referencia mediante la acumulación de un capital discursivo respaldado por especialistas en el tema de Desarrollo Social y Pobreza. El manejo de un equipo de especialistas en el ILPES y en la División de Desarrollo Social, así como un equipo de productores de discurso sobre pobreza en cada uno de los países de la región, permite que su capacidad de evaluación sea mayor a la de otros actores. Los documentos denominados *Panorama social de América Latina*, que publica cada año, son un reflejo de la capacidad del actor CEPAL para posicionarse con poder.

Por su parte, el BID no se posiciona como un ente autónomo y dotado de una capacidad discursiva total, sino que se apoya en las elaboraciones discursivas de instituciones domésticas a nivel de país, así como de algunas instancias internacionales. La principal fuente de especialización proviene de su División de Desarrollo Social y de un

equipo asesor de alto nivel académico con experiencia en consultoría y manejo de la gestión de política a nivel internacional<sup>17</sup>.

Tanto el BID, la CEPAL como el Estado costarricense tienen un alto grado de legitimidad por su posición relativa. Sin embargo, el BID ha tenido una mayor ingerencia en los discursos de política social de los gobiernos costarricenses a partir de 1997 mediante la retórica del capital social y humano, y más recientemente los discursos de *Políticas de Integración*.

Finalmente, las estrategias de verosimilitud utilizadas por la CEPAL y el BID se basan en las relaciones intertextuales que sacan a relucir los principales convenios internacionales, en particular los Objetivos del Milenio.

## V. CONCLUSIONES

Para que dicha traslación se diera de forma armónica, sin generar algún tipo de fricción entre los paradigmas que sustentan una política social dentro de una ideología de mercado, aquellos postulados u axiomas teóricos de la teoría del desarrollo fundamentan una interpretación del fenómeno de la pobreza. De tal suerte que el ejercicio de lectura del desarrollo a partir del tópico de pobreza, que en principio pareciera generar una contradicción de fondo, no cuestiona en forma alguna los principios económicos que le reproducen.

Ahora bien, si entendemos que esta variación en los campos semánticos es real, pues se traduce en una variación en el énfasis de las agendas de cooperación internacional, en términos sociológicos se puede interpretar que el mayor grado de autonomía y racionalización del tema de pobreza no supone una ofensiva de modernización efectiva, pues en última instancia es un cambio formal.

### CONTINUIDAD Y RUPTURA DE IDEAS ENTRE ACTORES SUPRANACIONALES

Las ideas que sustentan los discursos de política social costarricense parecen repetirse o estar contempladas en los principales documentos de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a lo largo del periodo 1998-2004.

Esta correlación es más fuerte a partir del año 2002 cuando las nociones de *integración*, *descentralización* y *capital humano* comienzan a articular los discursos de política de combate contra la pobreza de las Organizaciones multilaterales así como del gobierno costarricense.

---

17 El BID cuenta con un equipo de asesores que se especializan en el tema de desarrollo social. Se encuentran entre otros. Amartya Sen, Rebeca Grynspan-Mayufis, Edgar Morin, Patricio Aylwin, Mirta Roses, Marta Maurás.

El rastreo discursivo de las *ideas de regulación de lo interno* demuestra que existe un consenso, por parte de los tres actores de política –BID, CEPAL y gobierno costarricense– en incluir, en los asuntos domésticos, una responsabilidad de la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza. Quizás ello refleje un nuevo trazado de fronteras exteriores, entendidas como convenciones sociales institucionalizadas que permiten el control y reducen la incertidumbre, y por ende, una redefinición de lo nacional como frontera interna.

Por su parte las ideas de colectivización discriminan una noción de pobreza manejada a nivel supranacional que, como una categoría transversal, articula las demás categorías sociales. Género, grupo etario, grupo étnico, grupo cultural son categorías que se definen en política social en relación con la pobreza.

En Costa Rica, el discurso de política social de combate contra la pobreza difundido por el Instituto Mixto de Ayuda Social, muestra que no hay un intento de categorización institucional del fenómeno de la pobreza. Por el contrario, existe una permanente emulación de categorías externas que se refuerzan con referencias hacia los principales especialistas internacionales.

En relación a los principales filtros domésticos que han sido observados como determinantes en la articulación y apropiación de un saber supranacional, se distinguen en el periodo de 1998 al 2004 los siguientes: la estructura político-institucional y la convergencia de agendas políticas entre los periodos de gobierno.

Mediante los lineamientos de política y la convención jurídica que rigen las principales instituciones encargadas de los programas para la atención de pobreza, se han establecido definiciones de población meta y de principios de orientación que delimitan el alcance de algunas ideas externas. Un ejemplo de ello sería el reconocimiento jurídico de la condición de pobres a ciertos grupos sociales. La Ley N° 7739, del Código de la Niñez y la Adolescencia; la ley N° 7769, de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza; el Decreto N° 6573, del Reglamento de Centros de Asistencia para Ancianos e Inválidos; la Ley 7600: Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, entre otras, contemplan una idea de beneficiarios que articula la dimensión de población meta. La idea externa de *vulnerabilidad* se adecua al reconocimiento de estos grupos sociales.

El filtro de las agendas políticas es coyuntural y responde a la continuación de un equipo de gobierno que se mantiene en dos periodos consecutivos. En el Plan Vida Nueva –que especifica programas sociales para la atención de la población pobre– del gobierno de Pacheco de la Espriella, se incorporan objetivos del Plan Solidaridad del gobierno de Miguel Ángel Rodríguez.



### **CONTINUIDAD Y RUPTURA DE LAS IDEAS ENTRE PERÍODOS DE GOBIERNO**

Tanto en el período de Pacheco como en la administración de Rodríguez, las ideas de *colectivización* hacen referencia a los mismos grupos sociales; esto se debe al filtro político-institucional por lo que no hay una variación sustantiva entre las diversas categorías sociales que contempla el IMAS.

La educación sigue siendo mencionada como el principal mecanismo para salir de la pobreza, y el principal argumento para el quiebre de la inequidad de oportunidades. Existe una fuerte tendencia a señalar la inequidad en la adquisición de los satisfactores más que la inequidad en la satisfacción misma de las necesidades.

Finalmente, *las ideas sobre regulación de lo interno* indican una tendencia a incorporar cada vez más a los actores de cooperación internacional. Este proceso se acentúa en la administración Pacheco de la Espriella. Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y a diferencia de otros planes similares para gobiernos anteriores, hay todo un capítulo que contempla el papel de la cooperación internacional en los asuntos de política doméstica.

### **Actores de política: distancias y acercamientos**

Para el decurso en estudio, los actores se posicionan de manera diferente ante el discurso de reducción y combate contra la pobreza. Podríamos señalar, entre otros factores, el carácter esencial que mueve el tipo de cooperación brindado por cada uno de ellos de manera que se puede observar una relación directa entre el control de los recursos materiales y el control del recurso discursivo.

Mientras la CEPAL se posiciona como una institución con un perfil técnico que reproduce un discurso supranacional de combate contra la pobreza. Su ingerencia técnica se avoca a la implementación de las reformas político-administrativas conocidas como *Reformas de Segunda Generación* en la cual promueve la idea de descentralización y de gestión local, enunciando al ciudadano pobre como un posible actor-beneficiario en los procesos de modernización estatal.

Por su parte el BID se posiciona como una institución que interviene directamente en el manejo estratégico de la reducción de la pobreza costarricense no sólo a nivel discursivo, sino a través del patrocinio de programas de financiamiento, capacitación –a través del INDES- y monitoreo de política social. En otras palabras, su posición política, que le provee un manejo diferencial de las competencias no discursivas, le permite desarrollar un *yo normativo* frente a los demás actores.

Tanto el BID como la CEPAL enfatizan en la investigación comparativa como mecanismo de legitimación. Su posición relativa en el

contexto internacional les ha permitido ser actores relevantes e influyentes, particularmente para los gobiernos costarricenses.

Las comunidades epistémicas tienden a conformarse además como *comunidades del discurso* (término utilizado en sociolingüística para referirse a un grupo de personas que utilizan una jerga especializada). En el caso de los discursos de política social y en el tema de pobreza en Costa Rica, las comunidades del discurso denotan un lenguaje basado en la disciplina económica.

#### **HACIA UN NUEVO TIPO DE SABER: LA POBREZA COMO EJE DE UN SABER DE LO SOCIAL.**

La traslación del campo semántico de *pobreza* como principal referente de las agendas de políticas supranacionales, viene a consolidar el orden hegemónico internacional y la posición de poder que ostenta la comunidad de cooperación internacional.

La Red de Pobreza y Protección Social, el Foro de Equidad Social, así como los foros intergubernamentales con énfasis en planificación social y económica hacen circular un saber particular sobre la pobreza.

Los aportes importantes suelen ser en materia de ideas y tipologías. Con el acervo de estudios comparativos sobre la pobreza en la Región, la CEPAL y el BID han sustentado el respaldo empírico para articular otros saberes.

La noción de descentralización, integración, modernización, gasto social eficiente, nueva institucionalización, bienes públicos globales, son fomentados desde una “teoría de la pobreza” que, cada vez más, se articula como eje nodal de las diversas formaciones discursivas de temáticas sobre desarrollo, educación, identidades colectivas, entre otros.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- Arriagada, Irma (edit.) 2005 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL).
- BID 1998 *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza* (Washington: BID).
- BID 2003a *Documento Estrategia País para Costa Rica* (Washington: BID).
- BID 2003b *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de estrategia.* (Washington: BID).
- Calvo Alvarez, Ernesto 2001 *Transformaciones de una institución; Crítica a las principales orientaciones teóricas de la CEPAL en los noventa* (Tesis de maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica).
- CEPAL 2000 *Panorama Social de América Latina 2000-2001* (Santiago de Chile: CEPAL).

- CEPAL 2001 *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Costa, Ricardo y Mozejko, Danuta 2001 *El discurso como práctica* (Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones).
- Costa, Ricardo y Mozejko, Danuta 2002 *Lugares del decir; competencia social y estrategias discursivas* (Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones).
- Cox, Robert 1993 “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales” en Abelardo Morales (comp.) *Poder y orden mundial* (San José: FLACSO-Costa Rica).
- Deutsch, Karl W. 1986 *Análisis de las Relaciones Internacionales* (México D. F.: Ediciones Gernika).
- Fallas, Helio 1998 “Pobreza en Costa Rica: Retos y principales políticas para su superación” en *Alternativas de política económica y social en América Latina y el Caribe* (Cali: Centro Editorial Javeriano, CEJA).
- Filgueira, Fernando y Martínez, Juliana 1998 “Paradigmas globales y filtros domésticos: Reforma Administrativa y Política Social en América Latina” en *Revista de Ciencias Económicas* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica) vol. XVIII, N° 2.
- Fitoussi, J.P. y Rosanvallon, P. 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Franco, Rolando 1999 “Pobreza, distribución y gasto social en América Latina en los años noventa” en *Revista Notas de la CEPAL*, (Santiago de Chile: CEPAL) N° 4. Mayo: 2.
- Gacitúa, Estanislao 1997 “Banco Mundial, desarrollo Social y superación de la pobreza” en *Pobreza, exclusión y Política Social* (San José, Costa Rica: FLACSO).
- Gobierno De La República 1999 *Plan Nacional de Solidaridad. Nuestro Compromiso con la Solidaridad y el Desarrollo Humano* (San José, Costa Rica).
- Gobierno De La República 2002 *Plan Vida Nueva* (San José, Costa Rica).
- Gobierno De La República 2003 *Plan Nacional de Desarrollo* (San José, Costa Rica).
- Granja Castro, Josefina (comp.) 2003 *Miradas a lo Educativo; exploraciones en los límites*. (México, D. F.: Editorial Plaza y Valdés).
- Granja Castro, Josefina 1998 *Formaciones conceptuales en educación* (México, D. F.: Editores Universidad Iberoamericana).
- IMAS 1999 *Plan Anual Operativo 1999-2000* (San José, Costa Rica).

- IMAS 2000 *Plan Anual Operativo 2000-2001* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2001 *Plan Anual Operativo 2001-2002* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2002 *Plan Anual Operativo 2002-2003* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2003 *Plan Anual Operativo 2003-2004* (San José, Costa Rica).
- IMAS 2004 *Plan Anual Operativo 2004-2005* (San José, Costa Rica).
- Jaime, Fernando M. 2002 “Nuevas acciones, viejas prácticas. Definición de agenda y política de préstamos del Banco Mundial durante la década de 1990” en *Revista América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales: Nuevos espacios para las relaciones internacionales* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca) Vol. 31, agosto.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph S. 1988 *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano).
- Martínez, Juliana 2000 *Luces y Sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina* (San José: FLACSO) Cuaderno de Ciencias Sociales N° 117.
- MIDEPLAN 2002 Costa Rica: Lineamientos estratégicos de Desarrollo Nacional en apoyo a la gestión de la Cooperación Internacional, 2002-2006. (San José, Costa Rica).
- Montúfar, César 2000 “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo” en Gómez, José María (comp.) *América Latina y el des-orden global neoliberal; Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* en <<http://www.clacso.org/www/clacso/español/html/biblioteca/fbiblioteca.html>>.
- Ocampo, José Antonio 2003 “Financiamiento del Desarrollo y gobernabilidad democrática” en *Notas de la CEPAL*, (Santiago de Chile: CEPAL) No. 29. Julio: 2.
- Robb, Caroline M. 2002 *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* (Colinas del Valle, México: Banco Mundial/Editorial Alfaomega).
- Solano Alpízar, José 2001 *Educación y desarrollo en América Latina: Un análisis histórico-conceptual* (Heredia, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional).
- Sottoli, Susana. 2002 *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*. En: <[papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev34/pdf/Sottolii34.pdf](http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev34/pdf/Sottolii34.pdf)>.
- Wagner, Peter 1997 *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina* (Barcelona: Editorial Herder).

## **PARTE 3**



**DIEGO HERNÁNDEZ\***

**EMIGRACIÓN INTERNACIONAL,  
BIENESTAR Y CIUDADANÍA  
EN EL ENTORNO DEL MIGRANTE  
POBRE EN URUGUAY**

**INTRODUCCIÓN**

América Latina y el Caribe es un continente marcado por el fenómeno de la migración internacional. Hasta la segunda mitad del siglo XX recibió contingentes de inmigrantes europeos, africanos y asiáticos que llegaban en números y condiciones diversas; luego se transformó en un continente de emigración o, dicho más crudamente, en un continente exportador (o expulsor) de personas<sup>1</sup>.

El interés general de esta investigación es el estudio de los efectos del proceso migratorio sobre el país de origen del mismo. La literatura que estudia la emigración en tanto proceso social y político, sus causas y consecuencias es vasta y se focaliza principalmente en los emigrantes y en el fenómeno en sí mismo, mientras que los caminos

---

\* Diego Hernández es Sociólogo (Universidad Católica del Uruguay); Magister en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte – Chapel Hill) y candidato a Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos (Universidad Católica de Chile). Actualmente es investigador del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica del Uruguay.

1 Agradezco muy especialmente los aportes de Paulo Ravecca, investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, inagotable fuente de brillantes ideas y sugerencias para mi proyecto. Espero haberlas podido capitalizar. De lo que no salió bien, soy yo el único responsable.

recorridos para pensar los procesos vividos por los que “quedan” en el país de origen han sido más limitados. Esta investigación pretende avanzar en esta última área problemática, al interrogar sobre qué ocurre en la vida de los no-migrantes expuestos a la partida de sus parientes y referentes cercanos. En otras palabras, se pregunta sobre si la emigración opera sobre las posibilidades de acceso a bienestar de un individuo y sobre cómo actúan las subjetividades políticas frente a este dispositivo (o componente de dispositivos sociales más amplios).

Más concretamente, recorriendo el caso uruguayo, esta investigación pretende echar luz sobre los mecanismos a través de los cuales los eventos de migración pueden traducirse en impactos en la calidad de vida de los no-migrantes pobres y cómo la condición ciudadana de los mismos (especialmente la forma en que ésta es percibida y vivenciada por las personas) se inscribe en dicho proceso. Asimismo, se propone problematizar las miradas más condescendientes sobre lo que se ha dado en llamar proceso de globalización, las que predominan en el sistema político aunque también tienen una presencia fuerte en la academia.

Es necesario destacar que el estudio es de carácter exploratorio y que su técnica fundamental de recolección de información fue la entrevista semiestructurada. Por tanto, no pretende formular generalizaciones empíricas o afirmaciones representativas de determinada población. Por el contrario, apunta a testear la plausibilidad de determinadas hipótesis de trabajo, así como a profundizar el conocimiento del objeto de estudio.

Este artículo se estructurará en torno a cuatro secciones. La primera elabora sobre los conceptos capitales que informan el marco teórico y pautan la posterior sistematización y presentación de la evidencia recolectada en el trabajo de campo. En la segunda parte, estos conceptos son tematizados a la luz del objeto de estudio general, a la vez que se explicitan las líneas de argumentación de la investigación. En la tercera parte, se presenta la evidencia empírica a partir de una estrategia de narración y extracción de discursos de los entrevistados, donde luego de un trabajo previo de procesamiento, se presentarán extractos de las entrevistas realizadas. La estructura de esta presentación está dada por una serie de dimensiones cuya definición se desprende del diseño de la investigación. La cuarta sección desarrolla las líneas de argumentación postuladas con anterioridad y, a la luz de los principales hallazgos, sintetiza (haciendo dialogar) los elementos teóricos y la evidencia empírica.

El hallazgo central de esta investigación informa sobre la plausibilidad de la hipótesis de trabajo de la misma. Es factible afirmar que, frente a un evento de emigración en hogares de clases medias



populares y bajas, existe un riesgo real de cierre de canales de acceso al bienestar de dicho hogar.

## **1. CAPITAL SOCIAL Y CIUDADANÍA “REPUBLICANA”: DOS DISPOSITIVOS HEURÍSTICOS**

### **1.1. EL CAPITAL SOCIAL**

La literatura que trabaja el concepto de capital social no ha desarrollado una definición unívoca del término. En efecto, es posible advertir cómo se le asignan distintos usos y funciones a esta expresión, tanto fuera como dentro de la academia. Es por esta razón, que más allá de revisar distintas conceptualizaciones, será necesario delinear claramente la definición a adoptar. De la misma forma, el lograr una definición operativa del término permitirá evitar las cargas valorativas de las que puede ser objeto (en general cargas valorativas positivas).

A la hora de revisar los orígenes del concepto de capital social, es necesario remitirse a los trabajos de James Coleman y Pierre Bourdieu, cuyas obras son consideradas fundacionales a este respecto.

Coleman define capital social como “una variedad de entidades distintas con dos elementos en común: todas ellas contienen alguna dimensión de las estructuras sociales, y todas ellas facilitan ciertas acciones de los actores –bien personas o bien actores corporativos– dentro de la estructura”. Asimismo, realiza algunas observaciones adicionales acerca de la naturaleza de este concepto: “el capital social es productivo, haciendo posible la consecución de determinados fines, inalcanzables sin él [...] es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más actores” (Coleman, 1988: S98).

Una de las críticas que se le han realizado a esta definición (Portes, 1998) es que, por su vaguedad, abre la puerta para etiquetar diversos procesos como capital social. Portes argumenta que uno de los problemas del tratamiento de Coleman es que incluye en el mismo término tanto los mecanismos que generan capital social como las consecuencias de su posesión. Sobre ese tema volveremos más adelante.

Mientras tanto, Bourdieu presenta una definición sensiblemente más precisa, conceptualizando al capital social como: “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento e interreconocimiento o, dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo, en tanto en cuanto que conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes (capaces de ser percibidas por el observador, por los demás o por ellos mismos) sino que están también unidos por vínculos permanentes y útiles” (Bourdieu, 2001: 83).

Uno de los méritos más destacables de esta segunda definición, es que distingue explícitamente entre los recursos que se pueden alcanzar propiamente dichos de la capacidad de obtenerlos en función de la pertenencia a una estructura social. Ahora bien, en cualquiera de los dos casos, existe una noción de capital social como medio para acceder a otros tipos de capital (ya sea humano como físico), lo que ocupa un lugar central para esta investigación.

A diferencia del capital humano y el capital físico, el capital social es intangible: “es un tipo de activo altamente intangible que reside en los vínculos entre las personas y no en las personas, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo con el capital humano que se encuentra incorporado a los individuos [...]” (Kaztman 1999: 178). En cierta medida, se podría hablar de transacciones que son mediadas por capital social. Este tipo de transacciones se caracterizan por menos transparencia y más incertidumbre que las puramente económicas.

El capital social de una persona podría descomponerse en tres elementos: el número de relaciones que componen su red de vínculos, el tipo de solicitud que puede hacer a partir de esas relaciones y la calidad de los recursos que circulan en esa red. Entonces, y siguiendo a Portes, el capital social de ese individuo, se relaciona con su habilidad para asegurarse beneficios por pertenecer a una red o a otras estructuras sociales<sup>2</sup>. Así, un ejemplo clásico de una transacción mediada por capital social es aquella donde un individuo accede a un empleo a través de la recomendación de un familiar o un amigo.

Ahora bien, existe una segunda línea de conceptualización del capital social, en la que se lo equipara a un atributo colectivo de una comunidad o de un colectivo. Robert Putnam (1993 y 2001) es el exponente por excelencia de esta línea de argumentación. Este autor conceptualiza la categoría equiparándola a determinadas virtudes cívicas de los ciudadanos a las que coloca en un lugar central a la hora de explicar por qué una democracia funciona mejor que otra. Estas virtudes están vinculadas al grado de asociacionismo y niveles de participación que existan en una sociedad<sup>3</sup>.

---

2 Como ejemplo de la diversidad de definiciones –que de cualquier manera mantienen un tronco conceptual común- Kaztman (2000) define el capital social de una persona como “su capacidad para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza o a la amenaza de fuerza” (p.285).

3 Es amplia la literatura que advierte sobre algunas debilidades del trabajo de Putnam en particular (ver Tarrow, 1996; Skocpol, 1996; Portes, 1998 y Hernández, 2001), así como en general de los riesgos lógicos y de sustancia que se corren a la hora de asignar capital social “cívico” a un colectivo y utilizarlo para explicar algunos outcomes como calidad de la democracia o desarrollo económico.

Es posible encontrar una línea argumentativa similar en el trabajo de Lorenzelli (2004) en el que plantea que es posible, a partir de intervenciones públicas, pasar de un capital social como bien privado de un conjunto de personas pertenecientes a una red (grupal), a uno que constituya un bien público del que todos los miembros de la comunidad puedan beneficiarse, lo que denomina capital social comunitario. Para ello, este autor plantea que es necesaria la existencia de mutua confianza generalizada entre los individuos así como un marco institucional donde se castiguen las expresiones asociativas que no contribuyan al bien común. Si bien Lorenzelli se centra en las potencialidades de la gerencia social como articulador y generador de un círculo virtuoso entre capital social grupal y comunitario, estrictamente hablando este planteo –especialmente la noción de capital social comunitario- responde en gran medida a la búsqueda de desarrollo de “virtudes cívicas” en pos de lograr un cometido común.

Siguiendo la línea del debate, Herreros y de Francisco (2001) plantean que sería posible encontrar dos enfoques de capital social: uno estructural y otro cultural. El primero se refiere a la noción de recursos disponibles por parte de un individuo al tiempo que el segundo, está relacionado con aspectos de cultura política, en particular, la generación de “confianza generalizada” en una sociedad. La definición que se adopta aquí es la primera, aquella que no asimila capital social con virtudes cívicas de un colectivo o un agregado. En otras palabras, el aquí presentado es un enfoque claramente estructural. Sin embargo no se ignora la dimensión cultural del concepto sino que se la aborda desde otro dispositivo conceptual: la ciudadanía republicana. Es evidente que si bien el repertorio de categorías es diferente, ambas baterías –capital social culturalmente leído y ciudadanía “republicana”- están insertas en un mismo campo de experiencia que podemos designar a través del concepto de cultura política. El adoptar la visión cultural del capital social no sería metodológicamente conveniente, ya que no lo designa en tanto dimensión del portafolio de activos de un hogar –y por ende como canal de acceso al bienestar-, que es el punto central de esta investigación<sup>4</sup>.

Hecha esta salvedad, y volviendo a la definición de capital social, es importante tener en cuenta cuáles son las unidades de análisis de este estudio: los hogares empobrecidos con familiares o referentes cercanos migrantes. Esto hace que los recursos que circulen en las redes sean, en general, de baja calidad y seguramente “internos”, en

---

4 Por otra parte, también es cierto que la visión cultural trae una carga valorativa importante consigo, que la convierte en una herramienta analítica más difusa y menos potente.

la medida que será difícil para muchos de sus miembros movilizar recursos por fuera de esos entornos. En otras palabras, es muy probable que los recursos que se puedan obtener a partir de movilizar los activos de capital social tengan que ver con el mantenimiento de un bienestar básico.

Siguiendo a Lorenzelli, es compartible su juicio cuando afirma que: “en particular un grupo exclusivamente conformado por individuos en situación de pobreza y escasos contactos con otros grupos sociales, tendrá una capacidad limitada para poner en funcionamiento redes de reciprocidad que faciliten recursos para superar la situación de carencia” (Lorenzelli, 2004: 119). Este señalamiento, pone de manifiesto el hecho de que, más allá de su intangibilidad, el capital social, como otros capitales, se distribuye de manera desigual en una sociedad<sup>5</sup>.

Por otra parte, es crucial subrayar un hecho que, aunque obvio, no debería pasar desapercibido. Esto es, que la calidad de los bienes que circulan por la “red de confianza recíproca” de un individuo va a ser relativa a la disponibilidad y acumulación de otros capitales. Resulta claro que en un vecindario pobre, las transacciones mediadas por capital social seguramente sean poco significativas y no permitan la superación de la situación de “vulnerabilidad”. Pero igualmente estas transacciones pueden ser claves a la hora de evitar mayor deterioro del bienestar de un hogar. Por ejemplo, para un hogar pobre el compartir uno de sus costos fijos más altos, el de la vivienda, puede llegar a significar lisa y llanamente el poder acceder a ella: encontrarse en una red de reciprocidad, conocer a alguien con quien se puede compartir la vivienda y con quien se puede contar para eso, tiene como consecuencia el acceder a capital físico –la propia vivienda-. Por tanto es válido reafirmar la noción de que las dinámicas intervinculares que están asociadas a la “posesión” de capital social derivan en la adquisición (o no) de otros tipos de capital.

Vale anotar que, en la medida que se prioriza su potencial como canal de acceso al bienestar, el tratamiento que se le dará a este concepto tiene que ver con una de sus consecuencias “positivas”. Esto no quiere decir que aquí se suscriba a una visión bastante generalizada que le otorga connotaciones positivas a la categoría, esto es, que reconoce únicamente aquellas consecuencias que se piensan como deseables<sup>6</sup>.

---

5 Ver Lin (2000).

6 Portes y Landolt (1996) plantean algunas de las consecuencias negativas del capital social: restricción de acceso a las oportunidades para *outsiders*, restricción a la libertad individual, reclamos excesivos sobre miembros del grupo y normas de “igualación hacia abajo”.

Cabe consignar, que frecuentemente la base de capital social de un individuo se concentra en sus vínculos familiares –nucleares y extendidos-. Y, en la medida que este estudio interroga sobre la pérdida de capital social asociada a la “salida” de referentes cercanos, es muy probable que enfatice las consecuencias de éste relacionadas al apoyo familiar<sup>7</sup>.

También es posible pensar este tema en términos de las formas de sostén del capital social. Coleman (1988) plantea dos: los “lazos fuertes” y los “lazos débiles”. Uno de los principales componentes del primero son los lazos primarios y los vínculos estables. No en vano un ejemplo paradigmático de las redes de capital social es el entorno familiar y las redes de amigos. Allí se concentran los puntos nodales del proceso socializador que marca a fuego al individuo y condiciona sus posibilidades presentes y futuras.

Los lazos débiles son los carriles por los que circula la información y los contactos –círculo de profesionales, conocidos pertenecientes a ámbitos distintos de interacción, ex-colegas de estudio, etcétera-. Como recién argumenté, los sectores sociales menos favorecidos poseen más capital social expresado en lazos fuertes que en débiles. Si bien son los segundos los que se consideran verdaderas fuentes de movilidad social a partir de un sistema de “referencias laborales”<sup>8</sup>, vale repetir la importancia que pueden tener los lazos más fuertes como apoyo para mantener un bienestar básico.

¿Cómo entender al capital social en tanto forma de acceso al bienestar? El capital social forma parte del portafolio de activos de un hogar, los que se podrían definir como aquellos recursos movilizables para mejorar la situación de bienestar, evitar su deterioro o disminuir su vulnerabilidad. Además, se consideran activos a aquellos recursos movilizables que le permitan al hogar hacer un mejor uso de la estructura de oportunidades existentes en una sociedad. A su vez, se podría definir éstas como “probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes” (Kaztman 2000b: 299). Estas estructuras están dadas por el mercado, el Estado y la sociedad.

Esta definición responde al enfoque de vulnerabilidad-activos, que surge básicamente de la necesidad de conocer más sobre la heterogeneidad de la pobreza. Uno de sus orígenes es justamente el cen-

---

7 Sobre una discusión de las fuentes y las consecuencias del capital social ver Portes, 1998 (p.8).

8 En gran medida, Bourdieu enfatiza este tipo de lazos en sus trabajos fundacionales sobre capital social.

trarse en el estudio de los activos de los hogares pobres y la forma en que éstos los administran. Moser (1998) afirma que conociendo este portafolio a la vez que las estrategias de su utilización, es posible facilitar la intervención social para que los hogares pobres puedan utilizar sus activos de forma “productiva”. Otros autores como Kaztman (1999 y 2000a) plantean además que es necesario atender en mayor medida a las estructuras de oportunidades de una sociedad, ya que el grado de vulnerabilidad de un hogar estaría dado por el desfase entre éstas y su portafolio de activos. En la actualidad, la crisis del mercado laboral, sumado al repliegue del Estado y lo que algunos tematizan como crisis de algunos pilares comunitarios, potencian este tipo de desfases y deterioros. En el mercado laboral se traducen en un aumento de la precariedad e inestabilidad laboral, al tiempo que los desfases con las estructuras de oportunidades del Estado y la comunidad generan desprotección e inseguridad.

### **1.2. CIUDADANÍA EN TÉRMINOS “REPUBLICANOS”**

El objetivo de este estudio no es incursionar en los debates de teoría política que desde múltiples lugares discuten conceptual y normativamente la concepción republicana de la política, sino explorar conexiones posibles entre la emigración masiva y las subjetividades políticas de los no migrantes afectados por la emigración de referentes cercanos. En otras palabras mi “ciudadanía republicana” es una noción “débil”, instrumental, un mero recurso para aprehender un objeto. Sin embargo, hay razones teóricas densas para apelar a este concepto, aunque sea tomando sus rasgos más gruesos, las cuales señalaré más adelante.

Romano (2003) señala que en el imaginario de las personas que han decidido emigrar está muy presente la vivencia de exclusión relacionada con las dificultades provenientes del mundo del trabajo. Básicamente es allí de donde nace la decisión de abandonar el país. Pues bien, ¿qué ocurre con los que “quedan”, con los que, viviendo la misma situación de vulnerabilidad, ven cómo sus referentes cercanos emigran? ¿A qué sentimientos y, sobre todo, percepciones se asocia esta situación? Además, importa retener esta idea: se trata de “pares” o referentes insertos en las dinámicas cotidianas e inmediatas que, por lo tanto, después de la ausencia, sufren un conflicto radical. La emigración deja en el país de origen una ausencia y un dolor: el qué hacer con ese dolor no es sólo una cuestión de psicologías individuales lidiando con sus padecimientos sino también un problema que se procesa en distintos registros comunitarios; uno de ellos es el de la cultura política y la subjetividad pública.

Antes de continuar, es necesario reseñar brevemente las características fundamentales de una visión republicana de ciudadanía. En

particular, cuáles son las demandas a un ciudadano desde una visión republicana que garantizarían la libertad necesaria para evitar el despotismo. En palabras de Gargarella:

el republicanismo intenta disolver cualquier distinción drástica entre el ámbito de lo público y lo privado: dado el principal interés republicano por contar con una ciudadanía activa, comprometida con la salud política del Estado, resultan justificables, luego, los intentos de promover ciertas cualidades de carácter en los individuos (Gargarella, 2001: 5).

Al mismo tiempo, el republicanismo promueve una visión centrada en el bienestar general por encima de los derechos individuales<sup>9</sup>. En otras palabras, una ciudadanía republicana, es aquella que cuenta con algunas virtudes republicanas: participación y compromiso cívico y defensa del bien público sobre el bien individual entre otras.

Teniendo en cuenta las posibilidades y límites heurísticos de las técnicas de recolección de información escogidas quizá lo más conveniente sea tratar de identificar percepciones –de “la política”, “los políticos”, del gobierno y de la democracia–. Y, más dificultosamente, realizar una aproximación a los niveles de civismo traducido en participación efectiva, la posible “desrepublicanización” entendida sencillamente como despotenciación del compromiso con la polis y retraimiento en la vida privada. En tal sentido, será también de interés, el relevar la autopercepción del padecimiento propio respecto al de sus conciudadanos, como una forma de aproximación a cuán orientado hacia el bienestar general se encuentre el individuo.

Por supuesto que sería ingenuo tratar de encontrar un nexo causal del tipo: la emigración provoca “desrepublicanización”. De hecho, en el diseño de la presente investigación, este es el eslabón de mayor debilidad lógica y donde la evidencia menos elementos de covariación aportará. De lo que se trata es de situar fenómenos, de ver en qué entramado problemático aparece la cuestión de la emigración, los sentidos que los actores encuentran para contactarse con la misma. Este segundo dispositivo heurístico sitúa al primero –el capital social como canal de acceso al bienestar– en la dimensión política de la ciudadanía; pretende enmarcar este proceso en el deterioro de la calidad de la convivencia en los entornos sociales que han sufrido los procesos de

---

9 Es importante tener en cuenta una salvedad planteada por Gargarella a este respecto: “el republicanismo no necesita comprometerse con el respeto de una concepción moral robusta, sino con ciertos valores, en todo caso, institucionalmente circunscritos. Puede desinteresarse, en principio, del modo particular en que vivan los ciudadanos, sus ideales del bien, las prácticas que adopten o dejen de lado” (2001, p.7).



neoliberalización que suponen la producción de sujetos privatizados. Justamente, se aspira a que una visión republicana de la ciudadanía constituya una aproximación conveniente al mismo.

El modelo republicano de democracia y ciudadanía es mucho más exigente que el liberal en términos de virtudes cívicas (“civic friendship”, “share understandings”, “self government”, “participation”). Incluso hay autores que, desde lo que se ha dado en llamar –quizá con una dosis considerable de desdén– “instrumental republicanism” (Patten, 1996) sostienen que el compromiso ciudadano con la política es necesario para la reproducción de las condiciones que hacen posible el imperio de la libertad negativa. Se sospecha que las percepciones son generadoras de desempeños, hipótesis respaldada por décadas de investigación teórica y empírica. En palabras de Moreira: “El supuesto es (con cierta continuidad entre autores), que los valores impactan sobre desempeños políticos concretos y que la democracia como orden institucional, sobrevive sobre la base de creencias, valores y hábitos compartidos” (Moreira, 1997: 37).

Por tanto, una ciudadanía con creencias prodemocráticas tendrá más posibilidades de evitar las diversas modalidades del autoritarismo o la iliberalización de la democracia y más aún si esa cultura democrática presenta componentes “republicanos” (Diamond, 2000). Aquí no se trata, como adelanté, de trazar nexos concretos, esto es, de decir que la emigración provoca  $x$  creencia o trastoca los valores democráticos (el propio diseño de investigación no lo permite) sino de conectar fenómenos, de relacionarlos.

El concepto de cultura política forma parte del vocabulario tradicional de la ciencia política. Se trata de una categoría caracterológica, es decir, denota cómo un pueblo “es” en términos de sus valores, creencias, etcétera. Almond y Verba la definen como un “conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales”: los del sistema político (Almond y Verba, 1992: 179)<sup>10</sup>.

Desde un comienzo el concepto se abarcó a la luz de la “cuestión democrática”: la explicación “culturalista” tiene lugar al menos en las tres fases; de emergencia, de transición y de consolidación de los regímenes democráticos. En la fase de emergencia, la cultura política entra en la definición del sistema de valores que arraiga en el proceso de modernización. En la transición hacia la democracia plena, la cultura política

---

10 El concepto de cultura política no es apropiable únicamente desde estrategias teóricas etnocéntricas como la de estos autores, que llegan sin mayores dificultades a la conclusión de que “la orientación cívica está muy extendida en Inglaterra y en los Estados Unidos y es relativamente poco frecuente en otros tres países (Alemania, México e Italia) [...]” (Almond y Verba, 1993: 197).



interviene en la forma en que se articula el sistema de intermediación de intereses sociedad-Estado, fundamentalmente a través de las élites y sus actitudes de tolerancia o intransigencia con respecto a la autonomía y alcance de la participación política de la sociedad civil. Finalmente, en la fase de consolidación, la cultura política está inextricablemente vinculada tanto al “consenso sobre reglas de juego entre élites, como a la existencia de valores democráticos entre la población” (Moreira, 1997: 46).

La idea de “ciudadanía republicana” está inserta en este campo conceptual. Aquí la cuestión de las percepciones es central, pues intento relevar la vivencia de los entrevistados respecto de la emigración no deseada del referente cercano y qué lugar ocupa la política en ella. ¿A quién o qué responsabilizan? ¿Trasladan la culpa al ámbito privado o perciben que el evento emigratorio forma parte de una problemática pública? En este segundo caso: ¿Responsabilizan al sistema político? ¿Qué rol juega el Frente Amplio-Encuentro Progresista?<sup>11</sup> ¿Qué expectativas genera? ¿Funciona acaso en tanto sostenedor de la esperanza en lo colectivo y por lo tanto la fuerza que representa la persistencia cívica y el la confianza en la democracia de las personas?

## **2. CAPITAL SOCIAL Y CIUDADANÍA A LA LUZ DEL FENÓMENO MIGRATORIO**

Como ya se mencionó, América Latina y el Caribe ha estado marcado por el fenómeno de la migración internacional, constituyendo desde la segunda mitad del Siglo XX un continente pautado por la emigración de importantes contingentes de personas. En palabras de Pellegrino (2001), la crisis estructural, el abandono de las políticas de desarrollo a través de la sustitución de importaciones y la aplicación de paquetes estandarizados de medidas de ajuste tuvieron como consecuencia un aumento importante del desempleo y un deterioro marcado de las condiciones de vida de la población.

Si bien se registran movimientos migratorios dentro de la propia región, son indudablemente más masivos los que se dirigen hacia fuera del continente, especialmente los países desarrollados. Las características emigratorias de los distintos países latinoamericanos se relacionan con factores como la distancia geográfica o la población residente de dicho país en los destinos preferidos por los emigrantes. Así, por ejemplo, resulta evidente que México o un país de América Central, tendrá un relacionamiento distinto con Estados Unidos a este respecto que países más lejanos.

Por otra parte, el carácter expulsor de América Latina ha dado notoriedad a uno de los efectos de la emigración internacional: las reme-

---

11 Partido de izquierda que triunfó en las últimas elecciones de octubre de 2004.

sas de los nacionales residentes en el exterior. De acuerdo a Solimano (2003), las remesas de dinero son la segunda fuente externa de capital más importante en los países en “vías de desarrollo”. Éstas habrían pasado de 15 billones de dólares en 1980 a 80 billones en 2002. Está claro, que no todos los países se comportan de la misma manera en esta área. Si bien Uruguay sigue en buena medida las tendencias del resto del continente, presenta una serie de particularidades. A continuación se presentan los rasgos característicos de la emigración en Uruguay.

## 2.1 EL CASO URUGUAYO<sup>12</sup>

Uruguay pasó de encarnar un país de inmigración a finales del Siglo XIX y hasta mediados del Siglo XX, a ser un país de emigrantes a partir de la década del 60. Esta situación comenzó a gestarse junto a la crisis del modelo de sustitución de importaciones que desembocó en un deterioro de la calidad de vida de los hogares por efecto del aumento del desempleo y la caída del ingreso real.

El período intercensal 1963-1975 registró una de las olas emigratorias más importantes en la historia del país, al igual que en el período de 1975 a 1985. Para ambos casos el exilio por razones económicas se “solapó” con aquel de origen político. De acuerdo a las últimas estimaciones, el stock de emigrantes asciende a 460 mil (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005), de los cuales 108 mil se habrían registrado entre 1996 y 2004 (Instituto Nacional de Estadística, 2005). Este stock de emigrantes constituye alrededor del 14% de la población residente en el país. Como dato comparativo, vale destacar que en México, cuya corriente migratoria es considerada la más importante en este momento, se estima que la emigración representa entre el 6% y el 10% del total de la población del país.

Respecto al período 1996-2003, existe consenso en el hecho que la enorme mayoría de este contingente emigró con posterioridad al proceso recesivo que afectó al país luego de 1999 y se acentuó durante la aguda crisis que se desencadenó en el 2002. En efecto, los especialistas coinciden en que desde el año 2000 hasta hoy, el país asiste a la segunda ola de emigración más importante desde la registrada en la década del 70. Una posible estimación de los emigrados por año es la diferencia entre ingresos y egresos del Aeropuerto Internacional

---

12 Esta sección se basa fundamentalmente en información contenida en Pellegrino y Vigorito (2003 y 2004) y en información adicional recolectada por el autor. Específicamente, estas autoras han analizado los microdatos de la Encuesta de Caracterización Social (ECS) del Banco Mundial de 2002, que constituye quizás el único relevamiento reciente en Uruguay que incluye preguntas sobre emigración en el hogar. Se trata de una encuesta realizada en diciembre de 2002 y cubrió 2500 hogares localizados en áreas urbanas, representando al 90% de la población uruguaya.

de Carrasco (que es la única boca de salida confiable para hacer este cálculo). Esta diferencia ha evolucionado de la siguiente manera en el período de referencia<sup>13</sup>: 18.026 en 2000, 20.369 en 2001, 28.302 en 2002 y 24.096 en 2003. La suma de estas cifras arroja un saldo negativo de egresos menos ingresos de casi 91 mil personas entre 2000 y 2003<sup>14</sup>. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Caracterización Social (ECS) del Banco Mundial, 3,86% de los hogares urbanos tenían al menos un miembro que había emigrado de Uruguay en el período marzo-diciembre de 2002. Pellegrino y Vigorito (2003 y 2004) estiman en 33 mil las personas que emigraron durante dichos meses.

Aunque no se cuenta con información precisa, de acuerdo a la ECS y datos que surgen de los censos en otros países (en los que se releva el país de nacimiento del individuo) los destinos de preferencia para la emigración uruguaya han dejado de ser regionales y se han trasladado a países más lejanos: especialmente Estados Unidos y España (dos de cada tres emigrados entre marzo y diciembre de 2002). Todos los sectores sociales han participado de la emigración a estos destinos. Quizás se trate de una emigración que antes se dirigía a la Argentina y que ahora se embarca más lejos en parte alentada por la existencia de colonias de uruguayos en estos países y por la crisis económica en los países de la región, que los convirtió en destinos menos atractivos.

En cuanto al perfil del emigrante, como es tradicional se trata de una población que presenta mayor nivel educativo que el promedio de la población residente. Ahora bien, la proporción de emigrantes con 12 y menos años de educación era sólo algo menor a la del promedio nacional. Esto podría sugerir que en esta última ola migratoria, y más allá de la sobreeducación de los contingentes migratorios, también se registren casos de niveles socioeconómicos más bajos que en décadas anteriores. Algunas de las impresiones señaladas por los informantes calificados consultados se alinean con esta afirmación. En efecto, tanto los miembros de la Asociación de Padres con Hijos en el Exterior como los de Idas y Vueltas señalan que, con el pasar de los años, perciben que atienden a una población de menor nivel socioeconómico.

Prácticamente en la totalidad de los casos las razones esgrimidas para la emigración se concentran en tres respuestas: desempleo (más concentrado en los estratos más bajos), bajos ingresos (más concentrado en los estratos medios y altos) y la búsqueda de una mejor calidad de vida. Al mismo tiempo, el porcentaje de hogares donde se registra algún

---

13 Fuente: Dirección Nacional de Migraciones (2000, 2001, 2002 y 2003).

14 Los expertos estiman que a este dato debería agregársele aproximadamente 10 mil individuos más debido a emigración regional (que puede realizarse por tierra utilizando otras bocas de salida).

evento de migración es mucho mayor en términos proporcionales en aquellos en los que ya existía algún familiar residiendo en el exterior.

Pellegrino y Vigorito (2003 y 2004) destacan el papel menos relevante que en Uruguay juegan las remesas del exterior cuando se compara con otros países en vías de desarrollo. Mientras que en países como México, las remesas del exterior son la segunda fuente de divisas, en el Uruguay las estimaciones de las autoras citadas colocan a las remesas en el entorno de los 35 millones de dólares en el año 2003<sup>15</sup>. Esta cifra es muy similar a la estimada por el Banco Central del Uruguay en el 2002 y representa menos de un punto porcentual del PBI. Si a este aporte marginal en términos del PBI se le suma el hecho de que el mismo corresponde a la etapa más severa de recesión (base de cálculo 2002) y, por lo tanto, es de los más pequeños de los últimos años, es esperable que la importancia relativa de las remesas en años normales sea aún menos significativa<sup>16</sup>. Adicionalmente, y volviendo a la población objetivo del estudio, el análisis de la ECS arroja que menos de la cuarta parte de los emigrantes recientes enviaban remesas.

Pellegrino (2003), plantea que uno de las posibles razones del no envío de remesas puede tener que ver con las características de la emigración uruguaya que incluye sectores medios por un lado, y además se compone en muchos casos de familias enteras por el otro. A su vez, Pellegrino y Vigorito (2003) también mencionan que esto también podría explicarse porque los uruguayos recién emigrados estén en la etapa de consolidación de su estancia en el exterior, lo que les impediría enviar dinero.<sup>17</sup>

Para finalizar, como puede observarse en este apartado, el tema-problema de la emigración y la diáspora se ha detonado de forma dramática en los últimos años. Además de su importante presencia en los medios masivos de comunicación más importantes, éste se ha

---

15 Esta cifra incluye giros a través de empresas especializadas, el sistema bancario y las transferencias en especie por compras en supermercados vía internet.

16 De acuerdo a un artículo periodístico publicado en la página web de Radio El Espectador ([www.espectador.com](http://www.espectador.com)) el envío de dinero de los uruguayos residentes en el exterior hacia el país había registrado en 2004 un aumento del 10% respecto al 2003.

17 Este nombre respondería a un nuevo departamento "virtual" donde vive la diáspora uruguaya y que se sumaría a las 19 jurisdicciones geográficas ya existentes dentro de fronteras. En una reciente comparecencia ante el Parlamento, el encargado de esta repartición presentó algunas de los "tópicos concretos que se encontraban en elaboración". Entre ellos, se mencionan: convenios de seguridad social, seguros de salud, acceso a la vivienda, remesas, todo uruguayo como socio comercial del Uruguay, alternativas de inversión en Uruguay, viajes a menor precio, difusión cultural, facilitamiento de las comunicaciones y aliento a la conformación de redes de académicos e investigadores. En la entrevista realizada al encargado del Departamento 20 se confirmaron estas orientaciones.

convertido en una cuestión de agenda de política pública. Sin ir más lejos, una de las primeras medidas del gobierno que asumió en marzo del 2005 ha sido el crear una dirección especializada en temas de la diáspora dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se conoce como el “Departamento 20”.

## 2.2. LÍNEAS DE ARGUMENTACIÓN

Frente a un discurso de corte liberal, y en muchos casos basado en la teoría económica neoclásica, que ensalza aspectos considerados positivos de los procesos migratorios, son múltiples los puntos de entrada que impugnan esta visión cándida de la emigración. La línea argumental de este trabajo sigue en buena medida este tipo de planteos críticos: problematizar las miradas más condescendientes sobre la llamada globalización, las que predominan en el sistema político aunque también tienen una presencia fuerte en la academia<sup>18</sup>.

El actor social involucrado en el problema de la emigración no es solamente el que se va, sino también sus familiares, sus entornos. Es justamente en ese sentido que transita la línea de argumentación de esta investigación. Ella pretende echar luz, en primer lugar, sobre los mecanismos a través de los cuales los eventos de migración pueden traducirse en impactos en la calidad de vida. En segundo lugar, el itinerario argumental continúa preguntándose sobre la condición ciudadana de los individuos, e intenta enmarcar esta condición en los procesos de impacto de la emigración internacional en el hogar.

Respecto a la primera parte del argumento, la pregunta central apunta a conocer el impacto en el bienestar (y la capacidad de acceder al bienestar por parte del hogar), teniendo en cuenta la pérdida de capital social que significa la emigración de uno de sus miembros. Uno de los argumentos centrales de aquellos que postulan una visión “optimista” del fenómeno, es que la emigración podría ser considerada como una potencial palanca para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos que permanecen en el país de origen a través de la recepción de remesas desde el exterior. En otras palabras, más allá del “costo afectivo” de perder a un ser querido en la distancia, es muy probable que la situación del hogar mejore en términos de ingresos en la medida en que los mismos van a verse complementados con los giros –en efectivo o en especie– desde el exterior.

---

18 Adicionalmente, la problemática aquí propuesta alcanza también a la teoría económica neoclásica (de nivel macro y micro) que, en términos generales, plantea que la emigración internacional no es más que un mecanismo para devolver el mercado internacional de empleo a su nivel de equilibrio. Por una completa revisión de éstas y otras teorías sobre la emigración, ver Massey y otros (1993). Para una exploración de los límites de las teorías tradicionales sobre migración ver Kyle (2000).

Contrario a esa noción, el postulado de trabajo que pretende explorar este estudio es si, en los hogares pobres, existe un riesgo considerable de pérdida de oportunidades de acceso al bienestar por efecto de la pérdida de capital social que constituye la partida de un referente cercano.

Como se desprende de este postulado, las posibles variaciones en el portafolio de activos de un hogar se piensan casi de forma exclusiva en torno al capital social. En efecto, es improbable que a partir de un evento de migración se registraran variaciones en, por ejemplo, el capital físico o el capital humano del no migrante que se queda en el país. Es por esto que la dimensión del bienestar privilegiada en este estudio, se concentra especialmente en aquel canal pasible de ser perdido por la migración. Kaztman (1999) reconoce la salida de parte de los miembros de una red como uno de los posibles mecanismos que deterioran el monto de capital social.

Esta situación se torna particularmente relevante al acotar el análisis a sectores sociales menos favorecidos. Se ha argumentado que estos sectores poseen más capital social expresado en lazos fuertes que en débiles, por lo que podemos pensar que el efecto de la emigración de un familiar o un referente cercano puede ser de magnitud. Adicionalmente, es probable que buena parte de aspectos básicos de bienestar vengan provistos a partir de la participación de redes de reciprocidad. Más específicamente, los lazos primarios como la familia jugarán un papel crucial. Algunos mecanismos de este tipo que podrían contarse bajo esta categoría son, por ejemplo, las economías de escala o la provisión de cuidados básicos sustituyendo la opción mercantil.

Este argumento no supone que sectores más favorecidos no pierdan capital social. La cuestión radica en que es muy probable que aspectos básicos del bienestar no dependan de la colaboración de (o suma de esfuerzos con) referentes cercanos. En otras palabras, si, por ejemplo, el ingreso de uno de los miembros del hogar se perdiera, esta pérdida será más o menos significativa dependiendo de qué tipo de bienestar esos ingresos permitían adquirir. De la misma manera, la pérdida de los bienes “no materiales” que podía proveer el referente emigrado será significativa en tanto no se cuente con medios para proveerse dichos bienes en el mercado.

Respecto a la segunda parte de la argumentación, aquella que problematiza la “cuestión ciudadana”, es probable que existan “nuevas subjetividades” uno de cuyos catalizadores sea el fenómeno de la migración, causa y síntoma de un conjunto de erosiones de la polis. La emigración de un referente cercano constituye una situación adversa más para estos “sectores empobrecidos” cuya situación estructural tiende a la suma de vulnerabilidades. Por tanto, en la medida que la emigración forzada debida a condicionamientos económicos participa del proceso de “neoliberalización” de los entornos societales, puede

ser vinculada tentativamente a la despotenciación de los sujetos en tanto agencia de cambio colectivo.

De esta manera, la emigración puede ser concebida como un dispositivo *en una constelación* que: 1) genera una situación adversa que no tiende ni a agrupar, ni a la producción, por parte de los sujetos involucrados, de un discurso orientado a lo público, y 2) no tiende a posibilitar la conexión entre el propio padecer y lo colectivo, es decir, a diferencia de otras problemáticas sociales que son generadoras de identidades y de espacios delimitados de encuentro, la emigración no liga a quienes la padecen. Al decir que se trata de un dispositivo entre otros, se relativiza la posibilidad de un nexo causal entre los fenómenos nombrados. Más que de explicar se trata de entender, de colocar analíticamente una situación a través de un conjunto de conceptos.

En este sentido, interesará mirar tanto las percepciones en torno a la democracia, la política y los políticos como la cuestión de la participación y el compromiso cívico en tanto expresiones de una “ciudadanía republicana”. También cómo los propios sujetos tienden a colocar la emigración en relación con la política: qué conexiones encuentran, qué responsabilidades identifican, qué “soluciones” políticas avizoran, si es que vislumbran alguna.

Por último, es válido repetir en este punto, el planteo de Romano (2003) que subraya la presencia del sentimiento de exclusión entre quienes han decidido emigrar. Y una vez más, cabe la pregunta sobre cómo viven esa exclusión quienes permanecen en el país. Y no únicamente la exclusión de sus familiares o referentes cercanos en un sentido más amplio, sino que la propia exclusión de una lógica cotidiana de relación y convivencia, el aborto de una historia y de un futuro compartido.

### **3. LOS “MIGRANTES REMANENTES” DE LOS SECTORES DESFAVORECIDOS: DISCURSOS Y EXPERIENCIAS**

La población de estudio relevada se nutre principalmente de la última ola de emigración y, con seguridad, de individuos que emigraron hacia destinos extraregionales, destacándose, como ya se mencionó, España y Estados Unidos. Es imprescindible destacar que cuando, en el marco de este trabajo, se menciona a los “hogares pobres” no se está haciendo referencia a los estratos más bajos en términos socioeconómicos. Estos sectores, como se desprende de la literatura especializada, no tienen acceso a la posibilidad de emigrar<sup>19</sup>.

---

19 En Pellegrino y Vigorito (2003) es posible encontrar un ejemplo de esto al realizar un ejercicio multivariado paralelo para explicar por un lado la existencia de un evento de emigración efectiva en el hogar y, por el otro, la existencia de declaración de voluntad de emigrar. En los sectores más pobres, la



En efecto, es esperable que el contingente de migrantes pobres se nutra principalmente de estratos medios post-descenso estructural por aumento de desempleo y precarización laboral con la consiguiente disminución de salario. Sin embargo, la rúbrica “sectores medios” incluye aquí a las clases medias populares integradas. Entre los entrevistados se encuentran ex empleados fabriles, empleadas domésticas, empleados públicos (de los escalones más bajos), etcétera<sup>20</sup>.

La presentación de la evidencia empírica se organiza en torno a los siguientes temas: la partida del emigrante y las condiciones en que tiene lugar el episodio de emigración, la pérdida de bienestar (material y personal), la actividad social, el tiempo de ocio y la contención personal, la percepción de la política y el gobierno (valores, actitudes y percepciones). Además de una descripción general del tema de cada apartado, se presentan algunos aspectos de la regularidad empírica identificada en el conjunto de entrevistas. Esta regularidad es la que alimentará la interpretación posterior de la evidencia.

#### **DESDE LA VULNERABILIDAD: LA PARTIDA<sup>21</sup> Y LAS CONDICIONES DE LA EMIGRACIÓN<sup>22</sup>**

##### **Los que parten y sus motivaciones**

Se trata de los familiares de los entrevistados, especialmente los hijos de éstos. También fue posible relevar algunos casos donde los que emigraron fueron los hermanos o inclusive los padres. La partida de los emigrantes es en buena parte colectiva y no individual: es posible observar en muchas entrevistas cómo el relato va

---

declaración de voluntad era mucho mayor que cuando se tenía en cuenta la emigración efectiva.

20 En la medida que el nivel socioeconómico del hogar se determinaba una vez concretada –y realizada– la entrevista, tres de las veinticuatro entrevistas realizadas no corresponden a este perfil, ya que esos hogares difícilmente podrían ser clasificados como clases medias post-descenso o clase trabajadora de bajos ingresos. De todas formas estas entrevistas fueron muy ilustrativas a la hora de entender la complejidad del fenómeno a estudiar. Entre otras cosas, permitió observar cómo, aunque con matices, era posible identificar procesos similares con independencia de las distintas configuraciones socioeconómicas de los hogares.

21 Esta sección se alimenta mayoritariamente de las respuestas a las siguientes preguntas: ¿Quién y cuándo emigró y hacia dónde? ¿Cuáles fueron los motivos? ¿Hubo que realizar algún esfuerzo económico? Tanto para esta como las restantes secciones del capítulo debe tenerse en cuenta que el listado no es exhaustivo dada la naturaleza de la técnica de relevamiento utilizada. Lo mismo sucede con la formulación de la pregunta que no necesariamente será idéntica a la de la pauta de entrevista.

22 Esta dimensión es de carácter netamente transversal, no hay preguntas que refieran específicamente a ella.



abarcando progresivamente ya no a uno de los hijos sino a varios de ellos, cuando no a todos.

Las motivaciones omnipresentes son las de carácter económico en sus distintas variantes, que van desde la búsqueda de nuevos horizontes o la realización de proyectos personales (como la independencia del hogar paterno), hasta la propia supervivencia. Este distingio es eminentemente analítico y no se trata de situaciones excluyentes.

En cuanto a los factores mencionados como causa de la decisión de abandonar el país, los problemas laborales constituyen la principal causa. Buena parte de los entrevistados registra alguna instancia de ruptura con el mercado laboral, siendo común la situación en que el individuo pierde su empleo luego de varios años en que éste se había convertido en su fuente estable de ingresos. A partir del deterioro de la situación laboral y ante la falta de alternativas es que se produce la decisión de buscar otros destinos. Las entrevistas recogen de forma cotidiana una realidad macrosocial (y sus efectos): el desmantelamiento de la actividad industrial y fabril en el Uruguay de las últimas décadas.

Ahora bien, los factores que motivan la emigración no se limitan únicamente al desempleo. Fue frecuente la mención de escenarios que podrían ser denominados como de precariedad laboral, en particular, ingresos excesivamente bajos que no permitían acceso a bienes y servicios básicos.

Adicionalmente, y en línea con la literatura que estudia esta temática, la evidencia da cuenta del polo de atracción que constituyen los uruguayos que ya emigraron. Éste viene dado por una suerte de efecto demostración de las ganancias en términos de mejora del bienestar, así como por la conformación de una red de aprendizaje y contención que convierte la partida en una alternativa mucho más segura y, por ende, viable. Otro aspecto clave de los uruguayos que ya residen en el exterior tiene que ver con la ayuda para adquirir los pasajes hacia el destino escogido. Es muy importante la cantidad de casos en que esto último sucede, tratándose muchas veces de individuos que habían emigrado no más que uno o dos años atrás.

En cuanto a las condiciones de la emigración, es posible destacar dos hechos geo-políticos globales de trascendencia: el proceso de regularización de inmigrantes en España, al tiempo que también ha demostrado ser clave el endurecimiento de las condiciones de residencia en Estados Unidos luego de los atentados del 11 de setiembre de 2001. Respecto a lo segundo, este endurecimiento no parece ser el motivo de preocupación –aunque indudablemente lo es en parte– en tanto la persecución en sí misma. La preocupación más urgente parece estar centrada en el efecto del mismo sobre el mercado laboral, que se ha contraído sensiblemente en su capacidad de acoger mano de obra inmigrante.

En cuanto al proceso de regularización en España, buena parte del discurso de los entrevistados se centra en la suerte que sus familiares obtengan, o ya hayan obtenido. Es llamativa la forma en que la obtención de la regularización se convierte en sí misma en un cambio cualitativo en las condiciones de los emigrados y la percepción que sus familiares tienen de ellos. En las entrevistas fue sencillo advertir cómo la criminalización de la emigración internacional en los países receptores juega un rol transversal a lo largo de todo el proceso y todos los actores involucrados –migrantes y familiares-. Como podrá observarse, es indudable que estas condiciones explican buena parte de la angustia experimentada por más de una familia.

### **BIENESTAR MATERIAL: SUMA DE PÉRDIDAS<sup>23</sup>**

Al ingresar en aspectos del bienestar material surge una primera constatación: en los sectores más desfavorecidos, la emigración suma y potencia vulnerabilidades. En estos sectores, las experiencias de abandono y separación se suman a las de lucha cotidiana por mantener un nivel medianamente digno de vida, la ausencia parece sufrirse más.

En general, la ayuda desde el exterior, cuando existe, no es continua, sino que se registra únicamente en situaciones extremas (por ejemplo el pago de facturas importantes). A una de las entrevistadas –si bien no recibía remesas- cuando estuvo enferma y no pudo trabajar, le enviaron dinero. Vale destacar que la entrevistada atribuye esta enfermedad –cuadro de hipertensión- a la angustia de ver partir a sus hijos. También es importante en ese caso, que ella ya había dejado de trabajar y tuvo, con 68 años, que volver a hacerlo.

Que lleguen remesas es función de la situación del referente que está en el exterior, y esta situación no es siempre la mejor. Así es posible encontrar ejemplos de emigrados que están sufriendo el desempleo también en el exterior. De todas formas, y si bien ésta no parece ser la situación habitual, sí es común encontrar entrevistados que expresan que sus familiares se encuentran en una etapa de “instalación” que vuelve inviable la posibilidad que les envíen dinero. Otra de las razones que puede estar obstaculizando el envío de remesas podría ser la propia pauta migratoria uruguaya: es poco común encontrar emigraciones unipersonales, por el contrario, en general es toda la familia nuclear –simultáneamente o en etapas- la que se desplaza al país

---

23 Preguntas de esta sección: ¿Esta persona ayudaba en la casa, de qué forma? ¿Aportaba económicamente al hogar, de qué otras formas? ¿Cómo sustituyó esa ayuda? ¿Cree que en el futuro va a ser un problema no contar con la ayuda de esa persona? Indagación sobre recepción de remesas desde el exterior.

de destino. Indudablemente todo esto impacta en las posibilidades de generar excedentes para enviar al país.

También existen situaciones en las que quien emigra deja de generar demanda sobre los ingresos del hogar. Esto se registra en los casos en que la persona en Uruguay era un desempleado crónico, tanto por el tiempo en que se encuentra fuera del mercado laboral como por el ciclo vital en que esto le sucede. En esos casos, en general la contribución al hogar era en “especies” tales como arreglos en la casa, acompañamiento para realizar gestiones y aspectos vinculados a la seguridad del hogar. Un relato que ilustra esta situación es el de un hogar donde el hijo de 40 años decide emigrar luego de 5 años sin encontrar trabajo. Los ingresos que genera son marginales y, principalmente, muy inestables. Sin embargo, es quien se encarga de acompañar a su madre a un centro de salud en un contexto en el que el tema de la seguridad para desplazarse por el barrio se encuentra, desde la percepción de los entrevistados, muy deteriorada.

Otras situaciones similares a esta, aunque muy distintas en términos de las implicancias para los emigrantes y para los restantes miembros del hogar, ocurren en los casos de emigración de hijos jóvenes que no trabajaban o generaban ingresos extremadamente bajos. Allí la pérdida es percibida de forma más prospectiva: en más de una entrevista resulta una tarea poco sencilla imaginarse el futuro (o mejor dicho el envejecimiento) sin la ayuda de esa persona.

En lo que refiere al efecto de la partida de referentes cercanos sobre el bienestar de los individuos, la pérdida de la posibilidad de realizar un pool de ingresos generados desde múltiples fuentes aparece como uno de los más sobresalientes. También pueden encontrarse otro tipo de posibles transacciones que se pierden, como por ejemplo el acceso al crédito utilizando la garantía de terceros cercanos, así como una suerte de red de “crédito informal” que consistía en préstamos mutuos, en efectivo o en especies, entre los miembros de la familia y otras personas cercanas para cubrir necesidades coyunturales. Así, por ejemplo, en uno de los hogares entrevistados era frecuente que, frente a la falta de acceso propio a créditos, debido a incumplimientos en el pasado, se recurriera a un familiar para que le “firmara” y así poder comprar los útiles escolares para los niños. Hoy se ha perdido esa garantía, por lo que la compra de los útiles se vuelve más dificultosa. En otros aspectos, una de las entrevistadas manifiesta como en su hogar nunca se había pagado por el cuidado de los niños más chicos, situación que se registró en el momento en que uno de sus miembros tuvo que asistir a una entrevista laboral.

**EL FACTOR ANÍMICO Y EL BIENESTAR PERSONAL<sup>24</sup>**

La partida es vivida como un hito más que relevante en la vida del hogar: frente a la pregunta de cuándo emigró la persona no existen prácticamente dudas, se responde inmediatamente con el mes y el año, cuando no con la fecha exacta. Más aún, en muchos casos se incluyeron descripciones sobre aquella jornada que eran de enorme detalle y que denotaban la significación que ésta tuvo para quien la vivió.

Existen algunas variantes respecto al golpe anímico que significa despedir a la persona. Principalmente teniendo en cuenta los primeros momentos de la emigración. En dicho momento, la partida forma parte de un proyecto de esperanza, de mejora. Esto, según algunos entrevistados, hace que frente al dolor se imponga la ilusión. Sin embargo, con el paso de los días y en gran medida dependiendo del flujo de la información desde el migrante, dicha ilusión se diluye y se convierte en sufrimiento. Más allá de la forma en que se desenvuelve el proceso, el final parece ser siempre el mismo: un fuerte golpe anímico marcado por la angustia y la preocupación.

No hay mucha diferencia entre las dimensiones anímicas y las, por decirlo de otra manera, “materiales” del bienestar, especialmente en la manera en que aparecen en las entrevistas. Eso se ve claramente en el caso de una entrevistada que señaló que no recibía ayuda de su hija y que la pérdida, por tanto, fue más bien afectiva. Pero, en un momento dado, señala que eran muy compañeras, que hacían actividades juntas y que, ahora, está más recluida (además de haber perdido préstamos de artículos del hogar, etc.). Es difícil pensar cabalmente en los efectos de la ausencia de una persona querida –en términos de acceso al bienestar- que va desde hacer cotidianamente algún camino juntos por una calle más o menos insegura, hasta tener siempre a alguien con quien contar para solicitar ayudas múltiples. Los entrevistados son más concientes del efecto psicológico de la pérdida –muchas veces les cuesta incluso admitir que el otro también funciona como una fuente de recursos-, cuando éste se agrava por el lugar que ocupan los emigrados en la sociedad. Como se argumenta en este trabajo, los vínculos primarios en las familias pobres son muy importantes en términos realmente amplios. En lugar de ir a un club de mujeres, madre e hija toman mate juntas; en lugar de ir a cenar con amigos se prepara algo para co-

---

24 Preguntas de la sección: ¿Qué relación tenía usted con la persona emigrada? ¿Compartían la casa, el barrio, etcétera? ¿Usted siente que le afectó anímicamente la partida de esta persona? ¿Cómo definiría el lugar que esta persona ocupa en su vida? ¿Con qué frecuencia se veían? ¿Qué tipo de actividades realizaban juntos?

mer entrecasa, o se compra algún corte de carne barato para hacer un asado el fin de semana. Otros entrevistados en cambio –los que pertenecen a un sector más acomodado que el de la población objetivo del estudio– continúan yendo al teatro y continúan realizando actividades sociales anteriores a la emigración.

Hay que subrayar un sector remanente que aparece como el más afectado: las personas mayores de la familia, las cuales poseen más tiempo de ocio y más vulnerabilidad en distintos aspectos. El rol del abuelo es central para la familia en general y para sus portadores en particular. Cuando de alguna manera hay una retirada del mercado y de la palestra pública es lógico que haya una jerarquización de los espacios privados de la existencia. En la llamada tercera edad hay una serie de funciones y de áreas que pierden intensidad: las actividades físicas, todas las tareas y desempeños relacionados con “el afuera”, entre otros. Resulta lógico, por tanto, que el hogar –y los vínculos allí cultivados durante años– sea un sitio estratégico para el bienestar. Los ancianos pierden muchas veces uno de los componentes básicos de ese mundo privado: la interacción con sus nietos. La situación es muy similar para las personas mayores respecto a sus hijos: si la condición de ilegalidad no cambia, viven como una dramática alternativa que se concrete el riesgo de no volver a verlos.

**LA IMPORTANCIA DEL OTRO: ACTIVIDAD SOCIAL, TIEMPO DE OCIO Y CONTENCIÓN<sup>25</sup>**

En los sectores populares las actividades relacionadas al ocio se centran en gran medida en la interacción con redes primarias. Eventos de emigración atentan en muchos casos contra estas redes que, se podría afirmar, son en sí mismas las actividades. Las reuniones familiares los fines de semana, o el reunirse a tomar mate diariamente porque las distancias geográficas así lo permiten dejan de tener lugar si los miembros de la red ya no están. Las entrevistas permiten entrever esta situación en muchos de los casos, especialmente cuando se trataba de personas que vivían en el mismo barrio y alguna de ellas emigró.

Es frecuente que frente a la pregunta sobre la actividad social se responda que en realidad ya desde antes la persona no “se movía” demasiado de la casa. Esto en realidad significa, más que ausencia anterior de vida social, el tener una que se centra en el hogar y los

---

25 Preguntas de la sección: ¿Después que emigró esta persona, comenzó nuevas actividades o su vida social se mantuvo sin cambios? (indagar sobre vida social antes del evento de emigración).

referentes cercanos. Frente a la pérdida de éstos esa actividad social se trastoca.

Ahora bien, la actividad social centrada en el hogar no es más que una de las posibles manifestaciones del encabezado de esta sección: la importancia del otro. Ese otro significativo puede incluir compartir el ocio o no, pero también puede significar el apoyo cotidiano o la contención frente a decisiones trascendentales o coyunturas complejas. Un ejemplo es la enfermedad de la propia persona, es quizás ese otro quien le facilitaría desde los remedios hasta los trámites vinculados a la atención de su salud. O, ese otro quien hubiera apoyado a la madre en el cuidado de la hija más pequeña cuando el esposo sufrió una enfermedad grave. En otras palabras, es en esta dimensión donde es más adecuado afirmar que la emigración constituye la pérdida de una mente y un cuerpo en el hogar.

## **POLÍTICA Y GOBIERNO**

### **La responsabilidad de la emigración<sup>26</sup>**

En términos generales, los entrevistados responsabilizan de la emigración a los anteriores gobiernos y a los partidos políticos que han estado en el poder. Los gobernantes “no atendieron las necesidades del pueblo”, no “abrieron fuentes de trabajo”, o peor, las cerraron. La propia responsabilidad no aparece con frecuencia, hay una identificación de los factores sociales que imponen las condiciones expulsoras. Generalmente los entrevistados distinguen entre la acción del gobierno y la política en su totalidad o en tanto actividad. La distinción entre gobierno y política en general se presenta de forma más o menos articulada y clara.

En este sentido, el Encuentro Progresista-Frente Amplio (FA-EP) juega un rol relevante desde que incluso aquellas personas que presentan un discurso menos politizado, o anti-política partidaria, lo identifican como proveedor de esperanza. Es muy frecuente encontrar casos en los que se le otorga cierto “crédito” al nuevo gobierno. Este crédito puede tener que ver incluso con la dilatación en el tiempo de la partida de los propios entrevistados. Indudablemente, el horizonte temporal de este crédito es de corto plazo, es más, seguramente al momento de la publicación de este trabajo esté agotado.

---

26 Preguntas de la sección: ¿Para usted, quién es responsable de la emigración de esta persona (mencionar los políticos, los ricos, los poderosos, el gobierno, individual, del entorno familiar, etcétera)? ¿Qué opina de la política y los políticos?

### **Valores, actitudes y percepciones<sup>27</sup>**

En general se pueden encontrar valores democráticos bastante intensos. No obstante lo cual, también están presentes fuertes reclamos por más “mano dura” para combatir la delincuencia. Es decir, que si bien existen personas que señalan que durante la dictadura vivían más seguros, son pocos los que serían indiferentes, o no rechazarían la llegada de un gobierno autoritario.

En términos de la orientación hacia el bien común, la mayoría de los entrevistados pone énfasis en la situación del otro. Se asiste a un posicionamiento menos libertario y más igualitarista donde los entrevistados parecen tener a los extremos como parámetros que sobrevalorizan la situación propia. Ejemplo de esto es la de una entrevistada que afirma “quejarse de llena” cuando hacía varios días que le cortaron el suministro de energía eléctrica en la etapa más cruda del invierno.

Otro indicio de orientación hacia el bien común es la prácticamente unanimidad registrada frente a la opción de reducir la pobreza en Uruguay o repatriar a los emigrados. En general contestaron sin dubitaciones: es necesario mejorar la situación en Uruguay, los emigrados están un poco mejor y pueden esperar.

### **MIGRACIÓN, BIENESTAR Y CIUDADANÍA: INTERPRETACIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA<sup>28</sup>**

#### **UN ARGUMENTO QUE SE SOSTIENE**

La evidencia empírica abre un espacio significativo de plausibilidad de la intuición que subyace a este trabajo: la de que la emigración no solamente es dadora de bienestar respecto a los familiares de los emigrados por medio de las remesas, sino que les arranca bienestar por erosión de su capital social estructural primario, por empobrecimiento de sus redes vinculares más estrechas. La evidencia sugiere

---

27 Preguntas de la sección: ¿Qué opina de la política y los políticos? ¿Cambió en algo esta opinión luego de la emigración? Ahora se viene (se vino) un cambio de gobierno en el Uruguay, ¿cree que puede significar un cambio respecto a la situación de la persona que emigró y en qué dirección? ¿Cree que hace alguna diferencia que estemos en democracia o bajo un régimen militar? Si le prometieran el retorno de esta persona ¿apoyaría un régimen que dejara de lado algunas libertades y tuviera mano dura? ¿Cree que su situación es la peor de todas las posibles o hay otros uruguayos cuya situación es peor? ¿Tomó conciencia luego de la emigración de su familiar? Si formara parte del gobierno, ¿qué haría primero, planes de reducción de la pobreza o programas de retorno de emigrados?

28 Pregunta de la sección: ¿Qué espera del futuro para usted y para la persona que emigró (se imagina viviendo juntos aquí en Uruguay, juntos en otro país, en la misma situación que la actual)?

que el mejoramiento en la calidad de vida de los familiares de quienes emigran no es significativo y en muchos casos es nulo.

El flujo de ayuda proveniente del exterior, cuando existía, no fue en ningún caso expresado como un factor determinante del acceso a estándares más elevados de vida. Esta percepción por parte de los entrevistados concuerda con lo que es posible advertir a partir del contacto con ellos y sus entornos inmediatos: no existe aumento de bienestar en un hogar donde por momentos la propia subsistencia alimentaria está en riesgo. Esto no significa que las remesas, o expectativas de recibirlas, no hubieran sido mencionadas. Lo que se desprende claramente de la investigación, es que en los casos en que éstas eran necesarias, su llegada era irregular, de montos relativamente bajos y, en general, asociadas a erogaciones específicas (p.e. la factura mensual del servicio telefónico).

La no llegada de apoyo económico del exterior de forma constante y en montos significativos, parece estar asociada a circunstancias de dos tipos. Las del primer tipo están asociadas a la situación del emigrado en el exterior, es decir, la imposibilidad de enviar apoyo debido a que su proceso de instalación, o lisa y llanamente a una inserción poco exitosa en el país receptor. Las circunstancias del segundo tipo, son aquellas en las que los familiares remanentes no tienen urgencia para complementar sus ingresos con la ayuda del exterior. Generalmente, las del segundo tipo corresponden a aquellos casos donde quienes emigran son los hijos más jóvenes que, o bien no trabajaban, o sus ingresos eran extremadamente bajos, por lo que la pérdida de ellos pasa prácticamente inadvertida. Por supuesto que en ninguno de los casos, los hogares escapan de una serie de dispositivos de daño que operan sobre aspectos del bienestar que, si bien no consisten en aspectos puramente materiales –especialmente ingresos-, se trata de bienes concretos y “palpables” (por ej. seguridad o salud). Sobre este punto se vuelve en el próximo apartado.

En suma, es plausible afirmar que, frente a un evento de emigración en hogares de clases medias populares y bajas, existe un riesgo real de cierre de canales de acceso al bienestar de dicho hogar.

#### **UNA VISIÓN AMPLIA DEL BIENESTAR, UNA VISIÓN AMPLIA DEL DAÑO**

El propio diseño de la investigación que permite e incentiva la emergencia de la palabra y del saber del sujeto-objeto hizo prácticamente inevitable que surgieran aspectos que trascienden la noción restrictiva de bienestar. Como se afirma más arriba, las entrevistas dan cuenta de una erosión del capital social –en su versión estructural- a partir de la emigración de los referentes cercanos. Pero además, es posible y razonable especular sobre una serie de pérdidas que, por darse a un



nivel muy “capilar”, su lectura resulta compleja. Pues la separación, en las condiciones en que hoy se da, genera un daño que opera a nivel del mundo interno y de las dinámicas psicológicas y que también está conectado con la pérdida de canales múltiples hacia el bienestar: cuidado en caso de enfermedad, cooperación económica, ayudas varias en la reproducción de los escenarios cotidianos, vínculo con el afuera. Es decir, “el otro” no sólo supone un ingreso económico en la familia sino que, por ejemplo, un proveedor de seguridad cotidiana. Tal es el caso de un individuo joven que vive con sus padres ancianos y que tiene la costumbre de corroborar que las puertas de la casa estén trancadas y acompaña a su madre, que sufre de desmayos frecuentes, hasta el centro médico. Todo esto se vuelve aún más relevante si se lo lleva a un contexto socioeconómico deprimido donde la percepción de los niveles de violencia es muy alta.

La presencia del otro, el contar con él si irrumpe un problema imprevisto (por ej. la existencia de un enfermo grave en la familia), las actividades compartidas, el diálogo en confianza, la posibilidad de buscar salidas a las adversidades en equipo, y la división del trabajo intrafamiliar: todo ello es aniquilado cuando irrumpe la emigración de uno de los participantes de esa red vincular. En un mundo donde la gente debe solucionar problemas por sí sola –largas caminatas, arreglos menores, protección personal dentro y fuera del hogar- los hogares pierden un cuerpo y una mente. Esta pérdida, especialmente la del cuerpo, y más aún si es joven y sano, es menor en aquellos hogares donde se pueda apelar a otro tipo de recursos generalmente provistos por el mercado (un taxímetro, un carpintero, un albañil, seguridad privada, portero de un edificio o simplemente vivir en una zona más “tranquila”).

### **CONTINENTACIÓN DEMOCRÁTICA**

Indudablemente el Encuentro Progresista-Frente Amplio opera como un catalizador de expectativas positivas por parte de un importante sector de la población. El conjunto de los entrevistados no escapa en absoluto a esta condición: prácticamente la totalidad manifiesta altas expectativas respecto a la gestión del gobierno frenteamplista. Las entrevistas muestran cómo la evaluación positiva en términos prospectivos –la esperanza- viene a limitar y, por qué no, impugnar la corriente “anti política y políticos” a la que se asiste en el mundo occidental. Esta distinción entre un gobierno específico y la política en general, se desprende básicamente de la indagación acerca de las responsabilidades por la emigración de los referentes cercanos. Los entrevistados articulan discursos relativamente claros en este sentido: existe un fuerte consenso en asignar la responsabilidad de la situación que genera la emigración a los gobiernos anteriores.

En cuanto a la valoración de la democracia como un valor a defender por encima de otros intereses –en este caso la vuelta de los emigrados- los resultados son ambiguos. Lo que ocurre en estas entrevistas cuando se aborda la cuestión democrática es que en un buen número de casos el rechazo de la opción de un régimen militar convive con una “demanda autoritaria”, esto es, el reclamo de una intensificación de la represión en virtud de una supuesta pérdida de niveles básicos de seguridad por parte de la población.

Por otra parte, más allá que ya era conocido de antemano que este diseño no permitía establecer ningún tipo de relación causal entre la presencia de eventos de emigración y otras variables, de todas formas en una primera instancia no es aparente una relación directa entre el evento de migración del referente cercano y la presencia de valores más o menos democráticos. Los valores democráticos del individuo no parecen verse “distorsionados” en uno u otro sentido tanto por la emigración de un familiar o como la “promesa” de su vuelta.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis 1992 *Problemas públicos y agendas de gobierno* (México: M.A. Porrúa).
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney 1992 “La cultura política” en Batlle, Albert (comp.) *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: ARIEL).
- Borón, Atilio A.; Gambina, Julio y Minsburg, Naum 1999 *Tiempos violentos; neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bourdieu, Pierre 1985 “The forms of capital” en Richardson, J. G. (ed) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (New York: Greenwood).
- Bourdieu, Pierre 2001 “El capital social. Apuntes provisionales” en *Revista Zona Abierta* (Madrid), N° 94/95.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos 2004 “Republican Democracy”, MIMEO, paper basado en el capítulo 10 de “Democracy and Public Management Reform” (Oxford: University Press).
- Brunner, José Joaquín 1987 “América Latina entre la cultura autoritaria y la cultura democrática: legados y desafíos” en *Iberoamérica. Cultura y sociedad en el año 2000. Tercer Encuentro en la Democracia, Sevilla*.
- Buxedas, Martín; Aguirre, Rosario y Espino, Alma 1999 *Exclusión social en el mercado de trabajo, el caso de Uruguay* (Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo).

- Chami, Ralph; Fullenkamp, Connel y Jahjah, Samir 2003 *Are immigrant remittance flows a source of capital for development* (Washington: International Monetary Fund).
- Coleman, James 1988 "Social capital in the creation of human capital" en *American Journal of Sociology*. Vol.94 Supplement S95-S120.
- Cunill Grau, Nuria 1999 "¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?" en *Nueva Sociedad* (Caracas), N°160.
- Diamond, Larry 2000 "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia" en López, Ernesto y Mainwaring, Scott (comp.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones).
- Dirección Nacional de Migración del Uruguay 2000 *Anuario Estadístico 2000* (Montevideo: Ministerio del Interior del Uruguay).
- Dirección Nacional de Migración del Uruguay 2001 *Anuario Estadístico 2001* (Montevideo: Ministerio del Interior del Uruguay).
- Dirección Nacional de Migración del Uruguay 2002 *Anuario Estadístico 2002* (Montevideo: Ministerio del Interior del Uruguay).
- Dirección Nacional de Migración del Uruguay 2003 *Anuario Estadístico 2003* (Montevideo: Ministerio del Interior del Uruguay).
- Gargarella, Roberto 2001 "El republicanismo y la filosofía política contemporánea" en Boron, A. (comp.) *Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hernández, Diego 2001 *Analysis of an exemplar book: Putnam Robert, Making Democracy Work*. (North Carolina: MIMEO, artículo final presentado para el seminario Scopr and Methods del Programa de Doctorado en Ciencia Política de UNC at Chapel Hill).
- Herreros, Francisco y De Francisco, Andrés 2001 "Introducción: el capital social como programa de investigación" en *Revista Zona Abierta* (Madrid), N° 94-95.
- Herreros, Francisco y Criado, Henar 2001 "El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada" en *Revista Zona Abierta* (Madrid), No 94-95.
- Instituto de Economía 2003 *El Uruguay del Siglo XX, La Economía* (Montevideo: Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política).
- Instituto Nacional de Estadística 2005 *Resultados del Censo Fase I – 2004* (Montevideo: INE).
- Kaztman, Ruben (coord.) 1999 *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social del Uruguay* (Montevideo: CEPAL-PNUD).

- Kaztman, Ruben 2000a *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre naturaleza, determinantes y consecuencia* (Montevideo: MIMEO).
- Kaztman, Ruben 2000b “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”. Artículo presentado en el 5º taller de MECOVI: *La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones* (México).
- Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando 2000 *Informe de desarrollo humano en Uruguay* (Montevideo: PNUD).
- Kaztman, Ruben; Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena 2000 “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay” en *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile), No 72.
- Kyle, David 2000 *Transnational peasants. Migrations, networks, and ethnicity in Andean Ecuador* (Baltimore and London: The John Jopkins University Press).
- Levi, Margaret 2001 “Capital social y asocial: ensayo crítico sobre Making Democracy Work de Robert Putnam” en *Revista Zona Abierta* (Madrid), No 94-95.
- Lin, Nan 2000 “Inequality in social capital” en *Contemporary Sociology*, Vol.29 N° 6.
- Lorenzelli, Marcos 2004 “Capital social comunitario y gerencia social” en *Cuadernos del CLAEH* (Montevideo), 2da serie Año 29, No 88.
- Martínez Pizarro, Jorge. 2000 *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Serie Población y Desarrollo No10* (Santiago de Chile: Cepal).
- Massey, Douglas; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouce, Ali; Pellegrino, Adela y Taylor, J. Edward 1993 “Theories of international migration: a review and appraisal” en *Population and Development Review*, Vol.19, No3.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay 2005 “Departamento 20, La patria peregrina”. Presentación frente a comisión de asuntos internacionales del Parlamento, Montevideo.
- Moreira, Constanza 1997 *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política* (Montevideo: TRILCE).
- Moser, Caroline 1996 *Confronting crisis: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four; poor urban communities* (Washington, DC: World Bank).
- Moser, Caroline 1998 “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies” en *World Development* (Washington), Vol. 26.
- Patten, Alan. 1996 “The republican critics of liberalism” en *British Journal of Political Science*, Vol. 26, N°1.

- Pellegrino, Adela 1998 *Caracterización demográfica del Uruguay. Documento de trabajo No35 de la Unidad Multidisciplinaria* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales).
- Pellegrino, Adela 2001 “La emigración de latinoamericanos a los EEUU. Un polo de atracción” en *Revista Encrucijadas* (Buenos Aires), N° 7.
- Pellegrino, Adela 2003 “La emigración en el Uruguay actual. ¿El último que apague la luz?”. Ponencia presentada en el cabildo sobre el fenómeno de la emigración, organizado por la Oficina de Unesco en Montevideo, 15 de julio.
- Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea 2003 *Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay* (Montevideo: MIMEO).
- Pellegrino, Adela y Vigorito, Andrea 2004 *Informe sobre emigración y remesas en Uruguay* (Montevideo: MIMEO).
- Pizarro Martínez, Jorge 2000 *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Serie Población y Desarrollo No 10* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Portes, Alejandro 1998 “Social capital: its origins and applications in modern sociology” en *Annual Review of Sociology*, Vol.24.
- Portes, Alejandro y Landolt, Patricia 1996 “The downside of social capital” en *The American Prospect*, N°26, Mayo-Junio.
- Putnam, Robert 1993 *Making democracy work: civic traditions in modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Putnam, Robert 2001 “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública” en *Revista Zona Abierta* (Madrid), No 94-95.
- Romano Silva, Javier 2003 “Otro futuro es posible lejos de mi país. Reconocimiento y análisis de las experiencias, problemas y expectativas de los migrantes del Uruguay reciente”. Monografía de grado Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo.
- Skocpol, Theda 1996 “Unravelling from above” in *The American Prospect*, N°25.
- Solimano, Andrés 2003 *Remittances by emigrants: issues and evidence* (Santiago de Chile: Cepal).
- Tarrow, Sidney 1996 “Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam’s Making Democracy Work” en *The American Political Science Review*, Vol. 90, Issue 2.



LEONARDO DE LA TORRE ÁVILA\*

## VOLVERÉ PARA REGAR EL CAMPO

### FAMILIAS TRANSNACIONALES Y PRODUCTORAS DEL VALLE ALTO COCHABAMBINO

#### LA CHEQANCHADA: INTRODUCCIÓN

En Virginia, Estados Unidos, al interior de un bosque que esconde un parque público organizado para las comodidades del estilo de vida norteamericano, se desarrollan las extensas jornadas dominicales de un campeonato de trabajadores bolivianos, originarios, concretamente, del Valle Alto cochabambino. El parque, que también cobija a los campeonatos invisibles de migrantes de El Salvador y algunas naciones africanas, ofrece canchas, pistas de atletismo, juegos para niños, kioscos, restaurantes, áreas de servicios y parqueo. Para llegar de un sitio a otro, salvadoreños, liberianos y norteamericanos utilizan las vías adecuadas, ilustradas con señales, mapas e indicaciones. Los bolivianos, por su parte, han diseñado una intrincada telaraña de sen-

\* Licenciado en Sociología y Ciencias de la Comunicación Social, Premio Latinoamericano de Investigación en Comunicación Social, nivel Licenciatura (FELAFACS) y Premio Nacional de Periodismo para el Desarrollo Humano. *No llores, prenda, pronto volveré: migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo* fue su primer libro. También publicó *La cheqanchada: caminos y sendas de desarrollo en los municipios migrantes de Arbieta y Toco*, en co-autoría con Yolanda Alfaro Aramayo y co-dirigió la película documental *Un día más: ¿cuánto esperarías antes de volver?*, junto a Sergio Estrada López.

deros propios, entre arroyos, matorrales y prados. “¿No deberíamos seguir las indicaciones?” preguntamos un poco atemorizados por las llamadas de atención, por las multas. “Vamos nomás por la *cheqanchada*”, respondió uno de nuestros guías, antes de agregar: “Nosotros siempre encontramos nuestro camino”.

Las *cheqanchadas*<sup>1</sup> son sendas o atajos que permiten al caminante evitar las curvas y llegar antes a donde quiere o necesita llegar. La noción viene a cuento como metáfora cuando nos corresponde, precisamente, analizar los caminos propios en cuyo seguimiento una comunidad migrante particular describe su trayectoria y, a la vez, su forma de migrar. La pregunta de fondo es la de saber si los caminos de la migración transnacional (desde zonas rurales bolivianas hacia la Argentina, Estados Unidos de Norteamérica, España, etc.) conducen indefectiblemente al alejamiento del lugar de origen o a un creativo entramado de procesos que incluye diversas modalidades de participación en la comarca aparentemente abandonada.

La *cheqanchada* evoca, en primer lugar, eficiencia o viveza (criolla), ya que permite el ahorro de tiempo en un desplazamiento. Los caminantes, viajeros o migrantes, tal cual se demostrará en este breve artículo, deciden enfrentar aquellos largos años de trabajo que se deben esperar antes de tener, por ejemplo, una casa propia, acudiendo a la alternativa niveladora de la migración transnacional. Geneviève Cortes presenta, de hecho, a la migración como un instrumento de adaptación a las necesidades de la modernidad al que el originario de las zonas rurales cochabambinas acude sin una intención directa de abandono de la identidad de campesino (Cortes, 2004). Las *cheqanchadas* no llevan necesariamente a otro lugar, sino al que se planteó inicialmente como destino. Las *cheqanchadas* también devuelven al

---

1 En quechua, *cheqan* es un concepto que se traduce al castellano como *recto*, derecho, que está en línea recta (Grondin, 1971; Herrero y Sánchez de Lozada, 83). Con esta noción están relacionados los verbos *cheqanchay* (abreviar camino tomando un atajo; enderezar, arreglar o corregir algo o, incluso, encaminar a alguien hacia un camino de rectitud moral) y *cheqankapuy* (hacerse un camino provechoso, a veces indebidamente, a través de un terreno que no es propio) (Id). El sustantivo devenido de estas acciones es *cheqanchana*, palabra que, al llevar el sufijo “na” –“una forma que, añadida a un radical verbal, tiene un matiz imperativo que involucra en la acción a su interlocutor o interlocutores” (Id.)–, también se constituye en oración que obliga, o invita, a un interlocutor a recorrer un atajo.

En quechua no existen fonemas con la letra “d”, salvo aquellos prestados del castellano. *Cheqanchada*, una forma castellanizada de la palabra quechua *cheqanchana*, es muy utilizada en declaraciones ligeras o jocosas, tanto en el Valle Alto como en los espacios urbanos cochabambinos. En su versión castellanizada, la palabra pierde, además, su matiz imperativo hacia un interlocutor. Ésta parece ser, por lo tanto, la forma de la palabra que, a medio camino entre el quechua y el castellano, define precisamente a la senda o al atajo como sustantivo concreto y también abstracto.



camino central después de haberse ahorrado tiempo pero –como se verá a continuación– no sacrificios.

La orientación inicial de este trabajo se debe a una investigación anterior que, bajo el título de *No llores prenda, pronto volveré*, se desarrolló en la misma región para descubrir procesos de movilidad social en la aventura migrante. Tiempo después, y bajo la intuición inicial de que la inversión productiva es una de esas modalidades de participación que hacen presentes en sus comunidades de origen a los ausentes, la pesquisa nos llevó hacia el objetivo central del trabajo que ahora presentamos: *Analizar la importancia del fenómeno migratorio transnacional en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida, a través de su influencia en procesos productivos no tradicionales que, en los últimos quince años, vienen desarrollando familias de la Tercera Sección de la provincia Estaban Arze del Departamento de Cochabamba, Bolivia*. La hipótesis que abrió el camino metodológico para esta búsqueda vinculó, desde un primer momento, ambos fenómenos de una manera más o menos directa.

El durazno protagoniza esa actividad productiva no tradicional; así fue que con familias participantes en redes sociales de migración transnacional, por un lado, y con familias productoras de durazno, por el otro, desplegamos la fase empírica de nuestra estrategia metodológica, principalmente estructurada en técnicas cualitativas. Debemos recalcar que el universo de familias no se compuso por migrantes y productoras, como grupos separados; sino que –en proporciones y maneras que aquí precisamente se describe– se planeó encontrar en ese universo a familias que vivieran ambas dinámicas.

Para llegar a los informantes de las llamadas *familias migrantes* aplicamos las técnicas de acercamiento por relaciones y redes de confianza. Respecto a las familias productoras –éstas sí empadronadas, asociadas y organizadas en zonas de riego, de acuerdo a los datos de un registro que pudimos actualizar con un alto nivel de confianza–, sí fue posible la aplicación de técnicas cuantitativas de muestreo, mediante el uso de una fórmula para la determinación del tamaño de una muestra estratificada proporcional<sup>2</sup>. Es así que de un total de 334

---

2 La determinación de la muestra de entrevistas corresponde, tal como señalamos en la introducción de este informe, a la identificación de una unidad de análisis compuesta tanto por familias migrantes transnacionales como por familias productoras de durazno. Para acceder a las familias migrantes se procedió de acuerdo a un sistema de relación con redes de confianza. Las 23 entrevistas realizadas en este campo fueron posibles gracias al apoyo de familias específicas que nos permitieron una posición privilegiada para contactar a migrantes internacionales y, sobre todo, lograr que esas entrevistas sean realmente productivas, en función a la libertad de palabra que otorgaba una presentación amistosa del tipo: “No te preocupes, conocido ya es” (Claudio Castellón, 2005).

huertas de durazno registradas en la región, terminamos entrevistando en profundidad a 26 familias, proporcionalmente distribuidas en nueve grandes zonas de producción y riego; a saber: Achamoco (incluye a Liquina), Aranjuez, Arbieto (incluye a Korymayu), La Loma, Mamanaca (incluye a Flores Rancho), Santa Rosa, Tiataco, Villa Mercedes y Villa Verde. Junto a dichas entrevistas, llevamos adelante otras con migrantes bolivianos de colectividades diversas y expertos en el tema, elevando el número total de entrevistas a 49, sostenidas en 32 visitas a la región que pudimos realizar entre noviembre de 2004 y septiembre de 2005.

La revisión documental, como técnica de apoyo transversal a lo largo de nuestra experiencia en el tema, nos demuestra que el fenómeno de la migración transnacional apenas se investiga en nuestro país. Buena parte del material existente se limita a notas periodísticas que condenan a la migración en tanto fenómeno de grandes pérdidas. Como estas páginas pretenden demostrar, el asunto es más complejo, y no necesariamente para mal. Hace falta, por ejemplo, un conocimiento desdramatizado que describa a la migración ya no como un situación excepcional y circunstancial en la vida de algunas personas, sino como una forma de existencia a la que millones de personas aferran día a día sus proyectos biográficos en el nuevo orden mundial (Pries, 1999).

---

Para acceder a las familias productoras se contó con el excelente registro de Israel Alconz Canqui (UMSS y PADER-COSUDE) y las oportunas correcciones de Abdón Linares, secretario de ASPAVAL. Sobre ese registro de 334 familias productoras cuyas huertas se agrupaban en 13 grandes áreas, que decidimos reagrupar en un total de nueve conglomerados coincidentes con las áreas de riego. Sólo entonces se pudo encontrar una muestra estratificada proporcional de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$n = \frac{K^2NS^2}{K^2S^2 + NE^2}$$

Donde n = Tamaño de la muestra total, K =(1.96) Coeficiente del nivel de confianza al 95%; E = (90) Margen de error en términos absolutos (respecto a “cantidad de plantas de cada familia productora”, variable en función a la cual calculamos la varianza);S<sup>2</sup> = (57245.86) Varianza total de la población, en función a la variable “cantidad de plantas de cada familia productora”.y N= (334) Número total de familias productoras de la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze.

Aplicando la fórmula, se obtuvo n=25,11, por lo que se decidió realizar 26 entrevistas complementarias, a distribuirse en los distintos conglomerados de acuerdo a la población de huertas por zona de riego. De este modo se determinó realizar 4 entrevistas en Achamoco (incluye a Liquina), 1 en Aranjuez, 4 en Arbieto (incluye a Korymayu), 3 en La Loma, 2 en Mamanaca (incluye a Flores Rancho), 3 en Santa Rosa, 4 en Tiataco, 2 en Villa Mercedes y 3 en Villa Verde. Debemos buena parte de esta estrategia de muestreo a un proceso de consulta interdisciplinaria patrocinado por el IESE con el Ing. Roberto Manchego, jefe de la Carrera de Ingeniería Electrónica de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y docente de Estadística. Sus instrucciones supieron ilustrarnos sobre los contenidos del libro de Stephen Shao que incluimos en la bibliografía.

Los nuevos migrantes no despliegan sus prácticas en un solo lugar, sino en un espacio *plurilocal* y transnacional. Al brindar la atención necesaria hacia las condiciones generales que legitiman el discurso migratorio en las regiones de procedencia de los viajeros, pretendemos colaborar para el surgimiento de una visión longitudinal y teórica apenas naciente en la sociología boliviana. En cuanto a nuestro interés particular, aspiramos sinceramente a que este estudio permita que otras investigaciones académicas sobre la migración y su impacto en el desarrollo local puedan ser luego encaradas con más recursos de conocimiento sobre las características que hacen entorno a la decisión y la práctica de migrar.

### **HISTORIA DE UNA COMUNIDAD MIGRANTE**

“Creo que hemos nacido para migrar”, nos dijo don Diógenes Escobar cuando le preguntamos cómo había surgido en él y en los suyos el deseo de vivir fuera del país. “Casi es una obligación para nosotros”, agregó Primitivo Sánchez, hablándonos del primero de sus muchos viajes. Por lo general, las respuestas que recogimos para la pregunta sobre las múltiples motivaciones de la aventura migrante oscilaron entre la necesidad de lograr mejores condiciones laborales, vinculada al deber, y la intención de realización personal, vinculada a la esperanza.

Sobre la base de las nociones de *lealtad* y *partida* trabajadas por Hirschman, Arjun Appadurai indica que los movimientos migratorios pueden ser clasificados como diásporas del terror, de la desesperación o de la esperanza (Appadurai, 2001). Al momento de analizar los resultados obtenidos en la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze<sup>3</sup> y descartando el móvil del terror –relativo a crisis políticas o bélicas–, podemos advertir que, para la mayoría, las dos restantes razones empiezan a parecerse a una sola: diásporas de la desesperación se convierten en diásporas de la esperanza y, tras una repetición generacional, en diásporas de la *tradición*. La persistencia de ciertas lógicas refuerza la reproducción de prácticas sobre las cuales se sostiene la tradición migrante de la región.

---

3 De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, la provincia Esteban Arze, que alberga a los municipios de Tarata (Primera Sección), Villa Anzaldo (Segunda Sección) y Arbieto (Tercera Sección), suma una población total de 31.997 habitantes. La Tercera Sección –escogida por la delimitación geográfica de nuestro estudio– reúne 9.438 habitantes. La región, ubicada en la Cordillera de Cochabamba y dotada de un clima templado de subpuna y de vegetación de estepa alta y de praderas de alta montaña, forma parte del Valle Alto cochabambino, zona que aglomera hoy en día a varios municipios urbanizados de calidad de vida media que se caracterizan por la histórica y contemporánea participación de sus familias en dinámicas migratorias transnacionales.

Pese a que algunas veces verdaderamente se hace camino al andar, por lo general, las *cheqanchadas* no se inventan, se conocen. Para llegar de un sitio a otro por *cheqanchada* antes se debe haber confirmado, al menos desde la experiencia de otro, dónde está la senda y cuáles son las mejores maneras de recorrerla. Las *cheqanchadas* son históricas y comunitarias y también lo es, del otro lado de la metáfora, el hecho migratorio. En los valles interandinos la migración ha sido un fenómeno social, cultural y económico invariablemente presente a lo largo de la historia.

Las culturas ancestrales del altiplano, que tiempo después se unificarían en el espacio aymara y luego se anexarían al incario, contaban con migrantes regulares que tenían la misión de viajar a las tierras bajas para traer alimentos que no se producían en las alturas. “Conocidos con el nombre de *mitimaqkuna*, [o *mitimaes*] eran el lazo vital que unía la economía interregional y multiecológica, tan crucial para las poblaciones nucleares altiplánicas” (Klein, 1997: 33). De este modo, los sistemas de migración ya integraban la lógica de subsistencia de las primeras culturas organizadas de las que se tiene noticia en nuestra historia precolombina.

Si bien la herencia *mitimae* no puede más que leerse como un hito que subsiste en tanto ideal (Murra, 1987)<sup>4</sup>, la historia de la formación y la movilidad social en los valles cochabambinos nos entrega sólidos antecedentes mucho menos discutibles en el afán de explicar por qué los cochabambinos viajan fuera de Bolivia más que los representantes de los otros departamentos del país. Ese antecedente es el de los pequeños propietarios de tierras que, en la alta colonia y en la época republicana inicial, como productores independientes de trigo, maíz y chicha, lograron acceder a situaciones preferenciales en los mercados y en los espacios simbólicos regidos por los hacendados. De este modo, se habría establecido un grupo de campesinos más preparados para los futuros procesos de movilidad social que los campesi-

---

4 Según Xavier Albó, citado por Martha Giorgis (2004), el campesino quechua y aymara, que desde siempre ha sido un gran caminante, sigue aplicando en cierta manera el esquema de ocupación del espacio descrito, ya que son frecuentes sus viajes periódicos hacia regiones de yungas y valles, donde no es extraño que mantenga parcelas en forma complementaria. Como veremos a lo largo de este informe, esas prácticas guardan semejanzas claras con la vivencia de los procesos migratorios internos (hacia el trópico y las tierras bajas bolivianas) y externos. De hecho, el reciente estudio de Martha Giorgis sobre la celebración de una fiesta religiosa de la colectividad boliviana en Córdoba, Argentina, demuestra que los migrantes definen como *entradas* y *salidas* sus frecuentes desplazamientos entre ambos países. El espacio social parecería integrarse uniendo los polos transnacionales de nichos laborales y comunidades de sentimiento capaces de ser descritos por la jerga del histórico trabajo de explotación minera.

nos desposeídos de otras regiones del país (Gordillo y Garrido, 2005; Larson, 2000). Para haber accedido al poder económico y simbólico que le permitió semejantes conquistas, impensables en otros contextos del espacio andino, los pequeños productores de los valles cochabambinos desplegaron una capacidad que Steve J. Sterne denominó “adaptación en la resistencia” (citado en Larson, 2000). Como han propuesto las investigaciones citadas, esa noción no se ha abandonado del todo como sello característico de las prácticas cotidianas de los originarios del Valle Alto cochabambino residentes en el exterior.

En las primeras décadas del siglo XX, mucho antes de la Revolución Nacional cuya medida de reforma agraria entregaría la propiedad mayoritaria de la tierra a los campesinos, el municipio estudiado ya contaba con migrantes laborales estacionarios fuera del país. “Los que se fueron a trabajar en las salitreras chilenas fueron los primeros en migrar. Los contrataban por el lado de Mejillones, Tocopilla [...] todo eso que antes era nuestro” (Amurrio, 2005). En la memoria de este informante y en la de otros adultos mayores del municipio puede verse a los chicos que se sentaban a admirar a esos viajeros. Según recuerdan, fueron los primeros en traer arroz, fideos y otros productos que no acostumbraban comer las familias de la región. “Ellos también empezaron a hablar más en castellano a la hora del *muckeo*<sup>5</sup>, después del atardecer” (Idem, 2005).

A continuación, la imantación laboral que atrajo a esos trabajadores fue la de las minas potosinas, durante el auge del estaño. Muchos de los entrevistados que hoy residen en Estados Unidos nacieron en Potosí durante el período 1940-1960, y todavía algunos de ellos asisten a las reuniones del sindicato de riego portando sus viejos cascos de exploración minera. Los partidos del campeonato de fútbol, que más adelante describiremos como una de las modalidades centrales de participación de los migrantes en el desarrollo de su pueblo, se juegan en la llamada “cancha del minerito”, ya que esta instalación fue habilitada gracias a los aportes de aquellos migrantes.

A partir de fines de la década del cincuenta, los viajes se dirigieron hacia la Argentina, iniciando procesos de residencia temporal que para muchas familias continúan hasta la fecha. Los que lograron establecerse en buenas condiciones laborales en ese país reunieron sumas inéditas que tiempo después animarían el mercado de tierras en la región. Todos los entrevistados que vivieron allá describieron una villa que podía considerarse un “pequeño Arbieto” en Barrancas

---

5 La preparación artesanal de chicha pasa por el *muckeo*, momento en el que las familias, y especialmente las mujeres, mastican porciones de harina de maíz para acelerar la fermentación.

de Belgrano, Buenos Aires. Mencionaron al menos nueve almacenes de arbieteños y muchas casas humildes de zinc, en las que la comunidad de Arbieta se reunía después del trabajo. “Todo eso lo barrieron el '78 para dar buena cara a la ciudad para el mundial de fútbol” (Id.).

El siguiente desplazamiento digno de mención es el que muchas familias arbieteñas emprendieron hacia Venezuela, durante la principal etapa de la explotación petrolera. Don Marcelino Becerra, por citar uno entre tantos, migró a ese país cuando se enteró del llamamiento a trabajadores. Lo hizo por tierra, en una semana de viaje desde la Argentina. La mayoría de las familias de la región permaneció en Venezuela entre cinco y siete años, siendo frecuentes los envíos de dinero para fines familiares y solidarios en su pueblo.

Los Estados Unidos de Norteamérica se presentaron como el destino de la principal y más vigente diáspora laboral de las familias señaladas. Aunque muchos trabajadores de la región migraron desde su tierra de origen a través de conductos ilegales por Guatemala y México bajo la coordinación de *coyotes*, otros tantos emprendieron viaje directamente desde Argentina (donde los más jóvenes ya habían nacido) y Venezuela, aprovechando la ausencia de restricciones de visado de ingreso al Estado Unidos para ciudadanos argentinos y la relativa proximidad, respectivamente. En Arlington, Virginia y en Miami, Florida, como veremos a lo largo del presente documento, se encuentran las colectividades más importantes de migrantes laborales originarios de la región. Si bien es cierto que se registraron esporádicas incursiones de contados trabajadores hacia ese país en la década del setenta, la mayor cantidad de migrantes logró ese ansiado ingreso entre 1985 y 2000.

Durante la década del ochenta, aproximadamente 60 arbieteños llegaron a vivir en una sola casa alquilada bajo un estrategia solidaria que recibió el nombre de “el cuartel”. Ese sistema, que posibilitaba al recién llegado contar con apoyo hasta encontrarse en condiciones de pagar establecimiento propio, también se desplegó en incursiones migratorias hacia Israel (algunos arbieteños poseen documentos de identidad que señalan que nacieron en el “Monte de los Olivos”), Japón y España, país que junto a Inglaterra, Suiza e Italia, se ha perfilado como destino principal de los nuevos migrantes bolivianos.

#### Escena narrativa 1

Unos cuantos niños de guardapolvo blanco pasaron correteando al salir de su escuela. “Nuestros pueblos ya sólo son para chicos y viejos”, me dijo Adriana S., arbieteña residente en Virginia. Encontramos abierta la puerta de una pequeña tienda y llamamos para ver si teníamos la suerte de conversar con alguien. Salió un señor mayor muy elegante, que se aproximó para darnos la mano, mientras su señora lo observaba

todo desde atrás de los estantes del pan. Nuestra conversación terminó por llevarnos al tema.

—Buenos días, venimos de la Universidad para un estudio sobre las familias que tienen a sus hijos fuera del país.

—Esta casa, por ejemplo, respondió don Paulino Vargas O., antes de presentarse.

—Mire qué suerte la nuestra. El estudio apenas comienza.

—Joven, si luego quiere ir a los Estados Unidos para ver eso de cerca, infórmenme porque allá mis hijos pueden recogerlo del aeropuerto con sus autos. Viven en Maryland.

—Muchas gracias. Lo más importante del estudio es conversar con ustedes. Lo que se quiere ver es al pueblo y a las familias sin sus hijos...

—Eso es lo que llega hasta el alma -dijo él, después de un silencio que no nos atrevimos a cortar. Pudimos notar que don Paulino empezaba a llorar-. Sólo los hijos de los diputados y los senadores pueden hacer algo. Para los demás, hijos de proletarios, es imposible.

—En vano se queman las pestañas estudiando -agregó desde atrás su esposa, mientras caminaba hacia don Paulino para ayudarlo a sostenerse- Este país no da nada.

(Arbieto-Tarata, 20 de agosto de 2002)

### **UNO DE CADA CINCO, UNO DE CADA CUATRO...**

Todos los estudios consultados con la intención de determinar la cantidad actual de los migrantes transnacionales bolivianos coinciden en señalar la imposibilidad de un cálculo de seguridad plena. Como indica Hinojosa (2004), las cifras registradas en Cancillería en base a saldos aeroportuarios y fronterizos son generalmente limitadas ya que no iluminan sobre la ilegalidad, característica indiscutible de la condición de muchos bolivianos en el extranjero. De acuerdo a censos oficiales, 250.000 bolivianos vivían fuera del país en 1976 y en 1992 la cantidad apenas bordeaba los 380.000. Sin embargo, y siendo el tratamiento del tema tradicionalmente reservado en la esfera gubernamental, un sorpresivo informe del Servicio Nacional de Migración de finales de agosto de 2004 elevó la cifra oficial de bolivianos fuera de Bolivia a 1.366.821. De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda, el de 2001, la población radicada en Bolivia asciende a 8.274.325 habitantes. En ese caso, y sólo en función a cifras oficiales, 14,18% de los bolivianos no viviría en Bolivia.

Ahora bien, a partir de las estimaciones moderadas de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la División de Población de las Naciones Unidas, que plantean que había 175 millones de migrantes transnacionales en el mundo durante el año 2004, y tomando en cuenta todos los destinos de la aventura migrante, puede establecerse que entre un millón y medio y dos millones de bolivianos vivían ese año en el extranjero (Hinojosa, 2004). Sobre la



base de estas cifras, que consideran la importancia de los llamados “flujos clandestinos” (Cortes, 2004), los nuevos cálculos indicarían que 19,4% de los nacidos en Bolivia no radica en el país. En ese sentido también puede recordarse que, de acuerdo a datos del último censo, 18% de las madres encuestadas tiene a uno o más de sus hijos viviendo en el extranjero<sup>6</sup>.

Al tiempo de la publicación de este resumen, la estimación de la cantidad de bolivianas y bolivianos por el mundo no ha hecho más que subir en función a los parámetros que se contemplaban en el período 2004-2005. Si hasta hace poco podía indicarse que uno de cada cinco bolivianos no vivía en Bolivia, ahora la proporción que mejor se adecua a describir esta realidad sería la “uno de cada cuatro”. Como puede verse, la cifra estimada de migrantes bolivianos en distintos destinos habría superado la de los dos millones y medio (Hinojosa, 2006).

No es en las cifras sino en la dinámica de los fenómenos sociales donde se puede priorizar el análisis. Dos importantes características deben mencionarse a tiempo de describir la actual migración transnacional boliviana: su organización en torno a la búsqueda laboral y la integración que el fenómeno pareciera determinar entre lo rural comunitario, lo nacional –urbano y rural– y lo transnacional. Siempre según Hinojosa, el hecho migratorio boliviano coincide con la marginalización económica del sector agrícola tradicional. Ante una crisis rural ya trasformada en un malestar duradero, la partida parece presentarse como un elemento constitutivo de una *nueva ruralidad* (2004). Es necesario recalcar que las familias que permanecen ligadas, en mayor o menor grado, a los espacios rurales son las más afectadas por la pobreza crónica como principal causa de un exilio económico. En la obra ya citada, Hinojosa nos recuerda que 217 de los 314 municipios del país son expulsores de población. Mientras las condiciones estructurales no cambien, miles de trabajadores bolivianos seguirán emprendiendo marcha hacia nichos laborales ubicados en regiones más desarrolladas.

Frente a la imagen de la migración como exilio económico, en Bolivia empieza a hacerse frecuente la presentación de optimistas lecturas sobre el impacto de las remesas que reciben los familiares de nuestros migrantes. Según un estudio encargado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FO-

---

6 Cortes llama la atención sobre el modo en que los censos bolivianos subestiman el número de migrantes transnacionales bolivianos, ya que estos instrumentos consideran únicamente a mujeres que declaran tener uno o más hijos en el exterior y, por lo tanto, son incapaces de dar cuenta de los migrantes cuya madre ha fallecido o reside también fuera de Bolivia, entre otras limitaciones (1998).



MIN-BID) a Bendixen & Asociados y presentado en octubre de 2005, 55% de las remesas familiares bolivianas se destina a inversiones que van desde la educación hasta la compra de propiedades, pasando por ahorros y activación de negocios. El porcentaje de inversión de las remesas bolivianas es considerablemente mayor al que registran otras economías, aun tomando en cuenta a países en los que la participación poblacional en el fenómeno es mayor; entre ellos, El Salvador y República Dominicana, donde los índices de inversión de las remesas alcanzan apenas 16% y 40%, respectivamente. En Bolivia, el impacto de estos envíos es aún más importante cuando se analiza su importancia relativa en los indicadores económicos. Bendixen señala que 11% de la población adulta boliviana recibe (a un promedio de 165 dólares americanos, ocho veces al año) el total anual estimado de 860 millones de dólares, una cantidad equivalente 38% del total de las exportaciones en 2004, según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Siguiendo el hilo de una discusión que la autora Olga González propuso para el caso colombiano, puede asegurarse que la “óptica utilitarista” de las remesas soslaya muchas “preguntas incómodas” sobre la realidad de las familias migrantes transnacionales (2005). Es definitiva la necesidad de este debate y no se eludirá su tratamiento; sin embargo, en este apartado de marco referencial puede mencionarse que la investigación intentó integrar el análisis del impacto de las remesas en la vida familiar y comunitaria de una región particular. Desde este punto de vista la investigación pretende adscribirse al pedido de González y otros investigadores latinoamericanos que exigen información sobre la calidad de vida real de las familias migrantes dentro y fuera del país, sus procesos de movilidad social, el equilibrio en sus roles de género y generacionales, entre otras cosas.

Al terminar este breve repaso panorámico puede comprobarse que sigue haciendo falta un análisis colectivo que dé verdadera cuenta de las características más importantes del tipo de conocimiento que se está elaborando acerca de las migraciones transnacionales bolivianas. Son muchas las investigaciones necesarias. En primera instancia, la vinculada al conocimiento de la re-configuración de las redes migrantes en términos concretos, relacionados a los cambios en las modalidades de uso del espacio y el tiempo; es decir, nuevos destinos por períodos de residencia más o menos prolongados, incluyendo una mirada sistemática a los desplazamientos migratorios en períodos de excepción –incremento de control en EEUU y España; recesiones económicas como las de EEUU en 1991, o las de Argentina en 1982 y 2001-. En segundo lugar, las que podrían analizar la re-configuración de las redes migrantes en términos cualitativos. Se trata, como se se-

guirá viendo a lo largo de los apartados siguientes, de lógicas y estrategias –económicas, sociales, culturales- que podrían describir mejor la cultura de la movilidad, como un fenómeno estructural y a-coyuntural inherente al desarrollo de nuestra vida nacional, hace años también desplegada en la Bolivia exterior (Hinojosa, 2004).

### **FAMILIAS TRANSNACIONALES Y POBREZA**

Abdón Linares nos explicó que en la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze se forman migrantes como en la Argentina futbolistas: desde chiquitos. Cuenta nuestro informante que un recuerdo recurrente de su infancia es el de despertar en la madrugada por los ruidos que hacía su padre cerrando la maleta para irse a la Argentina. Cuando fue lo suficientemente grande, Abdón decidió hacerse el dormido y levantarse en el momento justo. “La próxima, cuando me vaya, te voy a llevar”, le dijo su padre. Entonces empezó a soñar que alcanzaría a su papá en paracaídas –como volaban los soldados de un cuartel vecino–, convencido de que aquello era posible en una época en la que los caminos eran tan malos que ni se podía llegar a la ciudad de Cochabamba.

Otra de nuestras entrevistadas comentaba, entre lamentos y risas, que a su hijo “[...] le había agarrado la epidemia apenas con 16 años” (Moya, 2005). Descrita como tal, a la intención de migrar parecería precederle un contagio familiar y comunitario. Muchas de las familias de la región iniciaron sus ciclos de vida migrando, pero la revisión histórica en base a fuentes orales que analizamos fragmentos atrás nos permite entender que el contexto importa y a veces determina la acción transnacional de una familia.

Entendemos por *familia migrante transnacional* a aquella que participe del fenómeno migratorio a través de uno o más de los miembros de su unidad familiar nuclear, compuesta por padre, madre, hermanos o por hijos, esposo o esposa. Lo central de esta definición operativa, que ha servido para guiarnos metodológicamente en el hallazgo de buena parte de nuestras entrevistas, no se refiere al debate sobre lo nuclear o ampliado de los sistemas tomados en cuenta, sino principalmente a la naturaleza de estas modalidades de “participación en el fenómeno a través del pariente migrante”. De hecho, apoyados en una investigación anterior, identificamos a las familias señaladas por su relación diaria con la migración en torno al impacto de las remesas, las demostraciones de solidaridad familiar y comunitaria migrante, las costumbres de división social que el fenómeno ordena y otras prácticas transnacionales que van desde la organización de importantes fiestas patronales, hasta una simple pero rutinaria llamada telefónica (De la Torre, 2004).

En este sentido, es probable que el análisis incluya a unidades familiares que estén participando del fenómeno a través de un familiar de segundo grado o allegado; puesto que, como acabamos de señalar, el énfasis de nuestro enfoque de clasificación inicial consistió en el despliegue de las prácticas transnacionales mencionadas. Así pudimos trabajar con el caso de la pequeña unidad familiar que integran Maximiliano Luna y su madre. Ambos, originarios del departamento de Chuquisaca, cuidan la pequeña huerta de duraznos de don José Paz, a quien Max considera su “tío de cariño”. Hablan por teléfono cada semana y reciben desde Estados Unidos regalos ocasionales. Ni bien termine el colegio y el servicio militar, el joven Max planea reunirse con el señor Paz en el extranjero, de acuerdo a posibilidades claras que éste le habría abierto en su empresa constructora. Como puede verse, migrantes y no migrantes –incluso no parientes– pueden comprometerse regularmente en actividades transnacionales mutuamente dependientes. Aquellos que se quedan atrás del lazo primordial también pueden y suelen ser embebidos por los campos sociales transnacionales creados por el fenómeno migratorio. Muchos entrevistados jamás abandonaron la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze y manifiestan no tener intención de hacerlo mientras puedan decidir; sin embargo, es indudable que viven en un contexto que se ha *transnacionalizado* (2001).

Las decisiones migratorias influyen en la dinámica familiar así como cada familia estructura la forma de vivir la aventura particular de cada migrante. El asunto puede observarse, por ejemplo, en las decisiones –individuales y familiares– sobre el uso de las remesas migrantes, además de sus montos y frecuencias de envío. Cuando las remesas migrantes están vinculadas a la seguridad alimentaria del hogar abandonado –hecho que sucedió a las familias de la región principalmente durante los años iniciales del adiós–, por lo general los migrantes y sus familiares coinciden en atribuir los envíos un carácter de obligatoriedad, por más duras que sean las condiciones laborales del migrante en el extranjero. Un joven casado y responsable de la alimentación de sus hijos o una joven soltera que mantenga a algunos de sus padres no tienen elección. “Estamos hablando de un pueblo para el que al familia es lo más importante. Con la familia no se puede fallar” (Sánchez, 2005).

Doña Inés Moya, una maestra convertida en productora de durazno, recuerda, por ejemplo, que al principio de la aventura migrante su esposo sí hacía envíos rutinarios para los gastos de la canasta familiar básica; aunque eso dejó de ser necesario algunos años después, cuando todos sus hijos se unieron al padre en el trabajo de la construcción en el área metropolitana de Washington y ella misma empezó a ser

autosuficiente gracias a la cosecha de durazno. Por supuesto que para que esa huerta se hiciera una realidad fue necesario una inversión que involucró, como veremos en el apartado pertinente, a un capital logrado fuera del país.

Los sistemas familiares descubiertos son, sobre todo, dinámicos. Su principal ductilidad consiste, naturalmente, en sortear la variable espacial para desplegar sus vidas –y en muchos casos también sus actividades productivas– dividiendo estratégicamente su fuerza de trabajo para lograr presencia real en ambos polos de su residencia extendida. La manera en que algunos de esos sistemas familiares llevan adelante las gestiones de sus huertas lo demuestra. “Querían poner plata [desde el extranjero] y empezar a ver plata sin trabajar; pero luego ya casi todos han aprendido a hacer bien las cosas” (Moya, 2005). La demanda de trabajo de la fruticultura es muy distinta a la de aquella agricultura en secano. Para mayores beneficios se necesita un trabajo engranado entre los miembros del núcleo familiar que en la mayoría de los casos corresponde a un consenso adecuado en la relación conyugal. “Mi esposo tiene que venir a ayudarme en la cosecha de cada año”, insiste doña Inés Moya. Como muchas mujeres, doña Inés asiste a las reuniones de su asociación y no deja de mejorar la huerta familiar que está a su cargo, mientras su esposo y sus hijos trabajan en EEUU. (Moya, 2005).

Esa sensación de haber llegado más o menos diez años tarde a la medición de un fenómeno de estricta dependencia económica de las remesas por parte de la mayoría de las familias consultadas se hizo más o menos evidente a medida que transcurrían cada una de nuestras entrevistas. De todas maneras, no faltó la oportunidad de recoger declaraciones que demostraban que para muchas familias esa necesidad es de lo más actual, por ejemplo, en aquellos casos de nuevas familias migrantes que, además de escoger preferentemente España para su desempeño laboral, tienen en común el no contar con redes tan sólidas como las establecidas por gente de la región en los EEUU.

Una comparación entre los datos demográficos de acuerdo a los Censos de Población y Vivienda de 1992 y 2001, ambos dentro del período temporal de nuestro estudio, demuestra un salto importante en el mejoramiento de la calidad de vida para las familias de la región. Según los conceptos operativos y datos actualizados por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas del gobierno boliviano (UDAPE), en el indicador “porcentaje de pobres”, la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze bajó de un 87% en 1992, a un 54,4% en 2001. Que un 33% de los hogares de la región haya superado el umbral de pobreza en ese período convierte al Municipio de Arbieta, junto a los de Cliza, Quillacollo, Tiquipaya y Kanata (Cercado), en los más exitosos del departamento.

En 1992, por citar algunos indicadores, la tasa de urbanización de Esteban Arze no sobrepasaba el 10%. Aunque este dato también incluye a las otras secciones de la provincia, no puede pasar desapercibido que un control de calidad de vivienda señalaba que sólo un 1,1% de las construcciones podían considerarse buenas, un 32% aceptables, un 37% deficientes y un 30,7% inaceptables. La cocina a leña era empleada diariamente por un 87% de las familias; mientras sólo un 12,4% recurría al gas licuado y un 0,4% al guano, la bosta y la taquia. Al índice de esperanza de vida (acorde al promedio departamental de 40 años), debían agregarse otros datos sociales, como el de la tasa de analfabetismo total del 41% (26,9% para los hombres y 53,2% para las mujeres). A su vez, el monolingüismo quechua nativo sumaba un total del 47,9% (38,9% para los hombres y 55,6% para las mujeres) (Laserna *et al.*, 1995).

Nueve años después y aún dentro de los parámetros definidos por UDAPE, el municipio de Arbieto presenta, junto a Cliza y Tolata, los índices de “indigencia” y “marginalidad” más bajos del departamento<sup>7</sup> (7,91% y 0%, respectivamente). Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal –indicador de uso reciente en Bolivia- es de 0,568; mientras los de los restantes municipios del valle fluctúan entre 0,652 y 0,420 (PNUD, 2004). Por último, y a manera de comentar otro indicador de UDAPE probablemente relacionado con el fenómeno migratorio, 23,7% de los hogares de la región de nuestro estudio cuentan con una línea de telefonía fija o celular, logrando un porcentaje apenas superado por Tiquipaya y Kanata (Cercado). De acuerdo a nuestras observaciones durante el período del estudio, ese índice habría sido superado ampliamente.

Naturalmente, la pobreza es mucho más que lo que se puede describir con cifras. En nuestro trabajo de campo recogimos percepciones y definiciones personales para el concepto de pobreza, intentando medir en función de ellas avances y retrocesos en la calidad de

---

7 El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) analiza las carencias de los bienes que permiten a un hogar satisfacer sus necesidades esenciales. “Es un método de medición directo [que mide pobreza estructural, no reciente o coyuntural], puesto que observa y evalúa si un hogar cuenta o no con los bienes y servicios que le permitirán satisfacer efectivamente sus necesidades” (INE, 2001:1). El indicador NBI se organiza en función a los indicadores vivienda, servicios e insumos básicos, educación y salud. El método logra encasillar la información demográfica en estratos contruidos tras la división del recorrido del NBI [-1,1] en cinco segmentos, que forman cinco grupos, representando cada uno de ellos un estrato de pobreza. Cada hogar se clasifica en el estrato que le corresponda según su NBI alcanzado. Los estratos son: Necesidades Básicas Satisfechas, Umbral de pobreza, Pobreza moderada, Indigencia y Marginalidad. Los dos primeros estratos corresponden a los no pobres. Los estratos de Pobreza moderada, Indigencia y Marginalidad agrupan a la población pobre.

vida de los comuneros de acuerdo a su propio análisis. Como bien sabemos, ese enfoque corresponde a la visión de Mahbub ul Haq que recogen los documentos de las Naciones Unidas, que consiste en pensar el desarrollo “[...] desde los objetivos últimos del desarrollo mismo; es decir, desde el cumplimiento de las aspiraciones de la gente, desde el progreso que busca, desde lo que necesita y quiere hacer” (PNUD, 1998: 6).

Pobreza era, según recuerdan algunos migrantes: “comer sólo un pichón de paloma, morirse de hambre y tener que guardar el otro para el día siguiente” (Escóbar, 2005); “comer *wisa*, grasita de vaca nomás” (Guarachi, Miranda, Miranda, Moya, 2005); “no saber qué se va a poner en la olla al día siguiente” (Córdova, 2005) y “trabajar todo el día y ver que no alcanzaba” (Belmonte, 2005), entre otras percepciones. Estas nociones de pobreza, que hacían hincapié en necesidades básicas insatisfechas, fueron tan reiterativas como las que recogimos en torno al argumento de la frecuente falta de dinero y cómo ésta imposibilitaba cualquier sensación familiar de bienestar: “difícil tener felicidades” (Soto, 2005); “no teníamos para víveres, vestido, material escolar” (Moya, 2005) y “si falta dinero, falta todo” (Sejas, 2005), antes de responder ante otra pregunta nuestra: “claro que sigo pensando lo mismo sobre la palabra pobreza. Pobreza es no tener”.

Antes del boom del durazno, la vida familiar de la gran mayoría de las familias entrevistadas se organizaba en torno a los movimientos migratorios descritos y actividades productivas tradicionales de agricultura en secano. Se sembraba y cosechaba maíz, trigo e incluso quinua para el mercado local. Algunas otras cosechas, como la de la papa, se dividían entre la venta y el consumo familiar para el año entero. Algunas actividades como la elaboración de quesillos, *phiri* y otros productos artesanales complementaban el reducido ingreso económico del hogar<sup>8</sup>.

Ante este cuadro histórico y tomando en cuenta que la visión de Mahbub ul Haq sobre el desarrollo (PNUD, 1998) sugiere incluir en nuestras investigaciones las preguntas: “¿Cómo vive la gente su vida? y ¿Cómo desea cambiarla?”, puede interpretarse que, en términos productivos, un futuro deseado desde el pasado de muchas de las familias que analizamos fue el de lograr un caudal de ingreso tan importante

---

8 El cuadro general era diferente para las familias de las comunidades de altura, cercanas al cantón de Arpita, que pese a no estar incluidas en el área delimitada para este estudio, deben ser mencionadas por el hecho de su participación histórica como subcontratados en la actividad agrícola de la región. Muchos de ellos trabajaban bajo la modalidad del *pongueaje* y apenas lograban la subsistencia trabajando tierras de otros. A la larga, su situación no cambiaría profundamente luego de la Reforma Agraria (Casiano Amurrio, 02/08/05).

como el del durazno, con la cooperación estructural de la economía de la migración transnacional. Los sueños de progreso son pertinentes en un debate sobre la pobreza y nosotros pudimos comprobarlo en la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze, donde las disposiciones subjetivas sobre el progreso deseado terminaron por convertirse en acuerdos –familiares y comunitarios, como veremos más adelante– que integraron las aspiraciones y las encaminaron a su cumplimiento.

Como veremos a continuación, algunas de las estrategias para ese cumplimiento se basaron en el dominio de lo que Pries llama la infraestructura transnacional<sup>9</sup>, que permite la experiencia plena del transmigrante en algo que ya no es una experiencia biográfica aislada, sino una forma de vida. “Más bien, el espacio social del mundo-vida se está emancipando cada vez más del espacio geográfico-físico y se puede extender sobre y entre espacios geográfico-físicos diferentes” (Pries, 1999: 58). Excediendo brevemente la dimensión familiar, podemos señalar un ejemplo comunitario que habla de esas destrezas de dominio: El campeonato “Integración y Cooperación Provincia Esteban Arze”. INCOPEA es, inicialmente, un campeonato de fútbol de largo aliento que los migrantes de la zona sostienen en Estados Unidos. Las inscripciones y sanciones del campeonato permiten recaudar un monto inicial que luego se amplía gracias a quermeses y otros eventos para lograr sumas destinadas a la inversión semestral de obras en Bolivia. Los beneficios se distribuyen entre las comunidades siguiendo una secuencia de rotación que recuerda, al menos idealmente, a la reciprocidad que “[...] funciona como la base y la trama ideológica y práctica de todas las relaciones sociales que rigen el proceso mismo de la producción andina” (Wachtel, 1973: 64).

INCOPEA, una institución aparte al interior de la colectividad boliviana en los EEUU, ha logrado envíos que fluctúan entre siete mil y quince mil dólares, a través de actividades anuales de campeonatos masculinos y femeninos de fútbol y otros deportes. Estas sumas son luego ampliadas independientemente por los originarios de la colecti-

---

9 Pries propone el término *infraestructura transnacional* para describir a empresas de envío y entrega de dinero, cabinas telefónicas baratas, restaurantes, sedes sociales, campos deportivos y barrios de migrantes en los que se puede encontrar tiendas de insumos para cocina típica del país de origen, entre otros elementos (Pries, 1999). Según Peggy Levitt, el uso indiscriminado del término *transnacionalismo* para la descripción de las complejas actividades migrantes contemporáneas expone a la noción a perder mucho de su poder analítico. Para los fines de nuestra investigación utilizaremos la definición que Levitt toma de Alejandro Portes, según la cual se acude al término transnacionalismo para “describir aquellas ocupaciones y actividades económicas, políticas y socioculturales que requieren contactos regulares y por períodos extendidos a través de las fronteras para su éxito” (Levitt: 2001:6).



vidad beneficiada en actitudes claramente competitivas con las sumas que lograron las anteriores comunidades. Por sus limitaciones temáticas y de espacio, el presente artículo no describe los motivos que descansan detrás de esas acciones comunitarias que se encuentran a medio camino entre la auténtica intención de generar mejores condiciones de vida para los propios y la no menos legítima intención de lograr mayor reconocimiento social.

### Escena narrativa 2

Buenas tardes, ¿se escucha? Sí, vamos a dar inicio al acto central de premiación de esta feria, que pese a ser tan joven, ya es importante y querida por todos los residentes de Arbieta. Damos la bienvenida al Excelentísimo Señor Alcalde, a los miembros del Honorable Concejo Municipal y a todos los visitantes de las distintas poblaciones de la Tercera Sección de nuestra provincia, del valle entero y de la ciudad de Cochabamba, que hoy se han dado cita en esta plaza para probar nuestros jugosos duraznos y participar de esta bella fiesta.

En seguida también estarán con nosotros Bety Veizaga y Bonanza, entre otros reconocidos artistas de importante trayectoria nacional e internacional. Pero antes de nada, quiero pedir al respetable un fervoroso aplauso por nuestros hermanos residentes en Argentina y en los Estados Unidos, que en esta oportunidad hacen posible esta fiesta con su apoyo para contratar a la banda, la amplificación y los reconocidos músicos (aplausos).

A ver, si podemos ver algunos de nuestros residentes en los Estados Unidos, sé que están por aquí... Sí ahí –señalando unas mesas dispuestas cerca del escenario- están algunos (Aplausos). Muchos están aquí, pero muchos también están allá y queremos agradecerles porque gracias a ellos se hace año a año esta feria. De esta manera nuestros paisanos nos dicen: ‘Sí, estamos presentes en nuestra tierra, aunque hayamos tenido que abandonarla por la difícil situación que sobrepasamos’. Ya en la semana siguiente estaremos con ellos a través de las imágenes que estamos filmando... para acompañarlos imaginariamente. ‘Somos uno, no lo olvidamos. ¡Viva nuestra tierra (Aplausos) Y aquí está con ustedes, Betty Veizaga...’<sup>15</sup>.

(Maestro de ceremonias, Ferias del Durazno, Arbieta. 19 de febrero de 2002 y 6 de marzo de 2005).

## **“HACIENDA ARLINGTON”: MIGRACIÓN E INVERSIÓN PRODUCTIVA**

### **IRSE PARA PERMANECER: TIERRA Y CASA**

La tierra, como el más significativo de los bienes de explotación para la familia rural, ha sido en la región el objetivo inicial que muchas de las familias entrevistadas recuerdan haberle atribuido a su primera aventura migrante. “Yo gracias a la Argentina me he comprado la ma-



yoría de estas tierras” (Moya, 2005). Con palabras casi similares nos lo contó la esposa del productor Sebastián Miranda: “Nosotros no teníamos ni un poco de tierra, con nuestro trabajo [allá] nos hemos hecho todo. El Sebastián trabajaba doble turno, esa plata ahorrábamos y comprábamos tierra. Así hacemos nosotros” (Miranda, 2005). Éstos y otros campesinos mayores que pudimos entrevistar declararon que el objetivo de tener, liberar de deudas o ampliar la tierra propia fue el primero de los eslabones en una cadena organizada de acciones que terminaría con el arribo (o retorno, en el caso de las familias propietarias de grandes extensiones) a una actividad productiva más o menos autosuficiente.

Naturalmente, para presenciar los movimientos más representativos del fenómeno de compra de tierras, nuestro estudio también llegó varios años tarde. Los capitales generados en la mejor época de la migración hacia la Argentina, e incluso a Venezuela, lo permitieron y eso sucedió en la región principalmente entre 1960 y 1980. Al finalizar ese período también se realizaron compras de tierras dirigida hacia su futura comercialización. Muchas de ellas incluso fueron adquiridas en otras zonas del Valle Alto, en distintos barrios de la ciudad de Cochabamba y hasta en Montero, en el oriente del país. Ese tipo de inversión en compra-venta no se diferenció particularmente ni de la ejecutada sobre cierto tipo de casas, como veremos a continuación, ni de la decisión de confiar en financieras privadas, algunas de las cuales ocasionaron recordados desfalcos que son en sí mismos tema de otro artículo.

¿Hoy en día se siguen vendiendo tierras en la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze? Sí, y a precios inéditos para la región que oscilan entre los seis y los diez mil dólares por arrobada (3.622 m<sup>2</sup>) en las áreas de buen riego. ¿Quiénes venden? Pues tal vez ahí se encuentre el otro lado de la ironía entre la ausencia y la presencia de la nueva ruralidad. En muchos casos, quienes venden o alquilan sus tierras a pequeños productores arrendatarios son campesinos empobrecidos que no tienen otra forma de pagar los gastos de su primera aventura migrante. “Es una pena, tienen un terreno que seguramente viene desde sus abuelos, vale 20 mil dólares y lo venden a ocho mil para poder llegar a Estados Unidos o España” (Zubieta, 2005).

Como segundo bien principal en la mira de la inversión transnacional se encuentra, indudablemente, la casa. Caminando por las calles de la región, es muy difícil no advertir las casas de hormigón armado y paredes de colores brillantes que contrastan con el adobe de las viejas construcciones. A los costados del camino, a veces expuestas y a veces escondidas en callecitas adyacentes, están las grandes construcciones como elefantes dormidos. El cuadro se completa, en la

mayoría de los casos, con una pequeña construcción satélite, de más antigüedad y menor calidad, que por general puede verse al fondo o en una esquina del lote. En esa casita pequeña generalmente vive una familia campesina contratada en calidad de guardiana e, incluso, el padre o la esposa y algunos de los hijos del migrante, cuidando la propiedad para que durante unos breves días al año pueda aprovecharla su dueño. Sólo en contados barrios de la ciudad de Cochabamba podrían encontrarse casas tan imponentes como las de este municipio de extracción campesina.

“Yo sé lo que usted piensa al ver estas casas”, nos dijo don Diógenes Escóbar, “seguro se está preguntando ¿Y éstos cómo han hecho?” (Escóbar, 2005). Informantes como el Sr. Escóbar hablaron sin ningún tipo de reserva sobre el tema, identificando a la casa como el más importante de los bienes de inversión de las familias migrantes estudiadas; otros, sin embargo, se mostraron herméticos sobre los detalles, imposibilitando que el presente informe pueda precisar en cifras de generalización representativa acerca de los gastos de una casa en la zona. El recelo a entregar información detallada sobre éste y otros aspectos del fenómeno migratorio pudo explicarse a través del temor, no siempre infundadas, sobre robos a las nuevas casas y propiedades<sup>10</sup>. De acuerdo a los cálculos de un informante, la alcaldía del pueblo no dependería exclusivamente de los recursos provenientes del Estado si empezara a cobrar impuestos a esas grandes casas (Informante anónimo, 2005). En la base de esta posibilidad se encuentran el esfuerzo de las familias migrantes y la fijación comunitaria por lograr la casa antes de invertir en nada más, salvo la diaria manutención alimentaria.

En la promoción del Colegio Simón Bolívar, único centro de educación secundaria de Arbieta, la amplia mayoría de los estudiantes aseguró que, aún logrando una carrera profesional en Bolivia, sólo el esfuerzo posterior de la migración permitiría acceder a la posibilidad del ahorro necesario para construir una casa propia sin que ese trance dure toda la vida. “El dinero que sacaría [en los EEUU] sería para mi casa primero; luego, ya con mi casa, me pondría a trabajar aquí” (Andia, 2005). “Quiero traer mi dinero para la casa y para poder ejercer

---

10 El 1<sup>er</sup> de julio de 2005 dos presuntos delincuentes fueron asesinados en la plaza principal de Arbieta (capital de la región de nuestro estudio) por una turba de pobladores. El linchamiento culminó a las cinco de la tarde, hora en la que los sujetos fueron colgados, sin que los pocos agentes policiales pudieran detener a los comunarios, muchos de los cuales se encontraban en estado de ebriedad. En Arbieta, el rebrote de esta forma de ajusticiamiento tradicional del espacio andino puede relacionarse claramente con el miedo a los robos a las nuevas y lujosas casas, casi siempre pertenecientes a familias migrantes transnacionales. El cuidado de las mencionadas casas ha motivado desconfianza por los extraños.

con mi capital; yo quiero ser programador de sistemas” (Soto, 2005). Proyectos similares parecerían perfilar casas similares. Al menos muchas de las construcciones observadas comparten rasgos inconfundibles. El hecho se explica con grandes carteles que cubren esquinas de las calles de Arbieto y Santa Rosa anunciando servicios de empresas constructoras, cuadrillas de albañiles, pintores y otros especialistas que pretenden afincarse en el boom local de la construcción<sup>11</sup>.

### **EL DURAZNO**

El duraznero forma parte de una estampa típica del Valle Alto cochabambino y su presencia también es antigua en la memoria de los entrevistados de la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze. Sin embargo, su cultivo tradicional no le permitía sobrepasar la función de árbol-lindero, confinado a proteger por los flancos las plantaciones de maíz o papa. El verdadero viraje hacia su producción para el mercado en las condiciones descritas por Román Belmonte ocurrió hace no más de 15 años; sin dejar de mencionar que unas cuantas familias –quizá menos de cinco– lo cultivaron en una escala media a partir de la década del setenta. El antecedente a mencionar es el proyecto de la Estación Experimental de “San Benito” que en la época pretendió aumentar la magnitud de la producción de manzana y durazno.

Para algunas familias la posibilidad de producción estuvo ligada a créditos blandos de organizaciones como Agrocapital y el propio Banco Agrícola, pero una opción comunitaria terminó por abarcar la gran mayoría de los casos de inversión productiva. Nos referimos, confirmando la hipótesis principal del presente estudio, al apoyo del capital migrante, principalmente logrado en el área de la construcción por trabajadores de la región residentes en Argentina y, en mayor grado, en los Estados Unidos de Norteamérica, entre 1990 y la fecha, sin que el fenómeno muestre señales de detenerse.

Al menos dentro de cálculos apretados y siempre tomando en cuenta la imprevisibilidad de las condiciones del clima y del mercado, el durazno sí se ve como una actividad agrícola rentable, a diferencia de lo que sucede con las tradicionales producciones a secano. Para su emprendimiento extendido en la región ha sido determinante la interrelación de varios factores, entre los que deben citarse el buen precio de la fruta en el mercado y el mejor acceso al agua, fundamentalmente

---

11 Las inversiones familiares en bienes raíces no se hacen únicamente en la región, sino que suelen extenderse a la ciudad de Cochabamba. Al inicio esa práctica se circunscribía a la zona comercial del gran mercado de La Cancha; pero ya es frecuente que muchas de las familias de la región hayan comprado casas en el centro de la ciudad e incluso en caras áreas residenciales.

gracias a la implementación del proyecto de riego de la Represa de Laka Laka –gestionada por el Centro de Investigación y Desarrollo Regional, CIDRE, con financiamiento principalmente canadiense– a escasos kilómetros de la zona. “Sí, el durazno da”, nos dijo don Román Belmonte, antes de asegurar: “En durazno no se pierde” (Belmonte, 2005). Por lo general, la producción agrícola en el propio predio se hace rentable y llega a generar una fuente de ingresos verdaderamente significativa sólo para aquellas familias que han encontrado los recursos de arranque necesarios fuera de casa.

“Ése ya es dinero que han traído de afuera” (Becerra, 2005); “Sí, pero para eso ya estaban los *americanos*<sup>12</sup> pues” (Amurrio, 2005); “Ya la plata la traen de afuera” (Soto, 2005); “Sí, Korimayu, Arbieta, toda esa franja [principalmente] es con la ayuda de la migración” (Linares, 2005); “De sus inversiones habrán puesto un poquito para el durazno” (Mamani, 2005). Como se ve, siguiendo por la senda de las conclusiones de Cortes, Hinojosa y Rivero, la migración transnacional parecería estar generando condiciones básicas para la intensificación de cierto tipo de actividad productiva llevada a cabo por familias participantes de la llamada *nueva ruralidad boliviana* (Cortés, 2004; Hinojosa, 2004; Rivero, s/f).

En los últimos 15 años, período escogido para la limitación temporal del estudio, la región se ha convertido en la segunda en producción de durazno en Cochabamba y en una de las más importantes del país. Según Israel Alconz Canqui, el Municipio de Arbieta contaba con 140,5 hectáreas de durazno en la gestión 2003. De acuerdo a nuestro trabajo de actualización sobre esa información con fuentes entendidas en la materia, la zona cuenta hoy con entre 160 y 170 hectáreas productoras del fruto, con una cantidad total de plantas estimada entre 90 y 100 mil (a una densidad promedio de cuatro árboles por cada 16 m<sup>2</sup>)<sup>13</sup>.

---

12 En los últimos años se ha convenido en llamar *americanos* o *arlingtonos* a los integrantes de familias vinculadas directamente a la migración transnacional. Frente a estos pobladores, el imaginario local distingue claramente a los *jalisco*, *mexicanos* o simplemente *latinos*, originarios de zonas empobrecidas o habitantes de la región que viven el fenómeno indirectamente, ya sea como productores tradicionales o como contratados por familias del primer grupo (De la Torre, 2004).

13 Desde el período 2004-2005, la cantidad de hectáreas plantadas con durazneros en la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze viene siendo objeto de conteos tan diversos como los que se escuchan para las cifras de bolivianos fuera de Bolivia. Sin contar con datos sobre la incorporación de nuevas plantas entre 2005 y 2007, se puede citar una reciente entrevista en la que Cresencio Soto, Alcalde de Arbieta, asegura que hoy su municipio cuenta aproximadamente con 800 hectáreas productoras del fruto (Soria, 2007). Su cifra recibe el respaldo de proyecciones, no estudios, del Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG), según las cuales 30% de las 2.530

### Escena narrativa 3

Don Ernesto acaba de bajar del vuelo 121 del Lloyd Aéreo Boliviano en Miami para tomar luego la conexión hacia Washington, donde lo esperan sus dos hijos. Los 21 días de su visita serán inolvidables, como siempre. La última semana, dedicada al carnaval, le ha dejado recargadas las baterías y una resaca que le es muy difícil disimular. Sin embargo se comporta con propiedad, como lo ha hecho a lo largo de los 16 años de su residencia en los Estados Unidos, trabajando casi todos los días y pagando sus impuestos.

Por eso, por tantos años de estabilidad, piensa que es un locura haberse animado a traer lo que ahora lleva en un pequeño paquete cubierto con bolsas plásticas y escondido en su equipaje de mano. Muchas veces se había sentido tentado por hacerlo, como tantos otros bolivianos lo hacen de cuando en cuando, pero siempre terminó desistiendo. Siempre hasta ahora, piensa sabiendo que perdió su última oportunidad de arrepentirse hace una hora, cuando la azafata le entregó una boleta de migración y él declaró que no llevaba en su poder algo fuera de lo normal. Parado en la línea y esperando su turno para enfrentar al agente migratorio, don Ernesto repasa su líneas. Mentirá diciendo que ingresó al país durante la amnistía de Reagan para trabajar en agricultura y cosas por el estilo. De pronto, el momento temido llega: el agente pide apoyo a una mujer policía que habla español y don Ernesto es conducido a un pequeño cuarto para iniciar el interrogatorio. Luego de que la policía recuerda al sospechoso que ese tráfico está penado por ley, él se disculpa explicando que lo que trae es para exclusivo consumo personal. La discusión se extiende por largos minutos hasta que el boliviano recurre a un argumento auténtico y avasallador: "También fue un pedido de mi jefe, que es constructor de obras para el gobierno". Muchas millas al norte, volando en dirección a Washington sano y salvo, don Ernesto agradece su suerte sin dejar de asombrarse por la eficacia del control: "Qué gringos locos, tanto lío por cuatro duraznos". Siguiendo el consejo de su esposa, el migrante lleva un buen ejemplar -de los jugosos- para que su jefe sepa de qué fruta habla tanto el empleado. Los otros dos duraznos son para sus hijos y el restante planea comérselo mañana, para no ir muy triste a la construcción.

(En base a datos de Inés Moya. Arbieta, 14 de abril de 2005).

Durante los tres primeros años posteriores a su cultivo a mediana o gran escala, el durazno no da ganancia alguna. Este período de inversión es el que no permitiría acceder a préstamos institucionales que exigen intereses desde el inicio. Según la totalidad de los pro-

---

hectáreas de durazno con que cuenta actualmente el Valle Alto cochabambino se encuentra en Arbieta; 40% en San Benito; y el restante 30% entre los municipios de Tarata, Punata y Cliza, principalmente (Id.).

ductores entrevistados, súbitamente las familias migrantes se presentaron como capitalistas habilitados para una inversión inicial sin retorno, que tenía la fortuna de empezar a rendir buenos dividendos a partir del cuarto año. “Traer plata y hacer trabajar” fue una de las frases más repetidas en nuestros registros. De acuerdo al cuerpo técnico de la Asociación de Productores Agropecuarios del Valle Alto (ASPAVAL), hay dos maneras de evidenciar ese sistema: o la persona trajo el capital de largos períodos migratorios (Don Emiliano Moya, Don Abdón Sejas, Don Sebastián Miranda y muchos otros residentes en la Argentina hasta la década del ochenta); o la familia envía los fondos al productor, sin cambiar su residencia más o menos estable en el extranjero.

Cuentan los responsables de un nuevo programa de asesoría técnica dirigido a 47 socios activos de ASPAVAL que unos cuantos de sus beneficiarios reciben ayuda mensual de parte de sus familiares durante los meses de mayor gasto en el ciclo productivo. Estas huertas teledirigidas se mueven gracias a ese capital mediante comunicaciones semanales de informes precisos. Las inversiones migrantes también se describen como teledirigidas porque para ser ejecutadas no se hace necesario abandonar una circulación sostenida en los espacios sociales transnacionales de la migración laboral.

Vista también como actividad alternativa para abandonar el proyecto de vida de la migración transnacional, la producción de duraznos parecería no librarse del todo del fenómeno que la hizo posible en muchos casos. Don Abdón Sejas cuenta que después de haber trabajado años en la Argentina, volvió para dedicarse plenamente a sus plantas, ya que por entonces la caja de primera calidad se vendía entre 350-400 pesos bolivianos (Bs.) (más del doble de lo que puede obtenerse con esa caja hoy en día -09/08/05-). Sin embargo, muchos de los que hicieron declaraciones de ese tipo olvidaron mencionar que tienen a sus hijos fuera del país. Si bien estos jóvenes trabajan ahora para su propio futuro, no es desatinado pensar que lo hacen reproduciendo un sistema familiar que hasta ahora se ha mostrado eficiente. Quienes optan por abandonar –al menos por un tiempo indefinido- la circulación transnacional son aquellos que han logrado montar huertas lo suficientemente grandes como para generar altos excedentes. Debemos recordar que si algunas de esas plantaciones superan la cantidad de mil y hasta tres mil árboles, en casos excepcionales; muchas de las familias productoras apenas inician su recorrido de productoras con menos de 200 plantas (Alconz, 2004).

Las diferentes dimensiones de las huertas también hacen difícil el cálculo estimado de los gastos que una familia migrante invierte habitualmente en explotación agraria. La diferencia central se en-

cuentra en el hecho de que la tierra esté ubicada dentro o fuera del área de buen riego de la represa de Laka Laka. Sin la necesidad de cavar pozos propios, la inversión para una huerta de aproximadamente 1.000 plantas puede tomar, por lo menos, entre cuatro y cinco mil dólares, tomando en cuenta compra de plántulas, removido de suelos, cavado de huecos, politubos y material de riego, pesticidas y mano de obra, etcétera.

Ahora bien, quienes no se encuentran en áreas de riego –todos los productores de Tiataco y algunas zonas de La Loma, por ejemplo– deben hacer la inversión en un pozo. Hace algunos años estas obras eran superficiales, pero la escasez de agua parecería estar obligando a perforaciones profundas, de 15 a 20 metros. Al gasto del pozo debe adicionarse, por lo general, el tendido de cables para traer energía eléctrica (entre 500 y 1.500 dólares de acuerdo a la distancia por cubrir), además de las tarifas mensuales por este servicio. Un pozo profundo puede costar ocho mil dólares o más. En conclusión, el montaje de la huerta modelo que describimos podría superar los 12.500 dólares americanos; siempre y cuando no se tenga que comprar la tierra, vendida en zonas de riego a razón seis mil dólares o más por arrobada (3.622 m<sup>2</sup>). La situación nos permite seguir la conclusión con que una de nuestras entrevistadas describió las dobles demandas de un típico sistema transnacional: “Ahora veámoslo desde el otro lado: están obligados a quedarse allá o ir [por períodos limitados] porque así pueden cubrir con los pesticidas todo lo que se necesita aquí” (Guarachi, 2005).

Para terminar este apartado podríamos declarar que el futuro de la producción de durazno en la región es tan prometedor como podría haber sido su pasado, según un reclamo del concejal Belmonte que asegura que la falta de visión de las autoridades no abrió las puertas para este fruto 20 ó 30 años antes. La esperanza de las familias de la región apunta a una participación mucho más real en el mercado de Santa Cruz, La Paz y otras ciudades bolivianas, a través de un sistema agrupado y directo de acopio que permita llenar camiones en la propia huerta para evitar los consabidos gastos de intermediación. Sin embargo, Belmonte y otros expertos aseguran que esas proyecciones serán irreales mientras no se cuente con pozos adecuados para aumentar verdaderamente el volumen de producción total y alcanzar altos estándares de calidad. Incluyendo en esta lucha el cuidado de economía sostenible respecto al riesgo de salinización de los suelos (que ya es una realidad en el municipio vecino de San Benito), la Tercera Sección de la provincia podría acercarse a uno de sus más grandes sueños: la exportación.

Mientras ésas son proyecciones, la realidad muestra un primer efecto indiscutible: el boom de la construcción de grandes casas, la



necesidad de personal para su cuidado y la creciente producción de durazno han ocasionado un crecimiento considerable de la demanda de mano de obra en la Tercera Sección de la provincia Esteban Arze. “Generamos fuentes de trabajo, el Gobierno no”, dice el migrante Cluadio Castellón, haciendo referencia a uno de los efectos colaterales más importantes del fenómeno en la región. Ninguno de los días en que visitamos Arbieto y las otras poblaciones del municipio a lo largo de ésta y una anterior investigación pudimos dejar de ver albañiles trabajando en más de una construcción, además de pequeñas cuadrillas de peones contratados en todas las huertas durante los meses de mayor necesidad.

Las construcciones requieren especialistas que vienen de municipios a veces distantes como Sacaba, Quillacollo y la propia ciudad de Cochabamba. Por su parte, una plantación de duraznos –de las 334 que registramos en la región- puede llegar a necesitar entre tres y diez peones, de acuerdo a su extensión. La necesidad crece en la cosecha, pero se mantiene más o menos estable durante la mitad de los meses del año. Para las plantaciones, a diferencia de lo que sucede en el rubro de las construcciones, es más frecuente contratar a matrimonios trabajadores –las más de las veces con hijos pequeños- o peones casados o solteros provenientes de las alturas circundantes o del departamento de Potosí, la región más pobre del país. Si es que no vienen acompañados de sus propias unidades familiares, muchos de los peones contratados bajo la modalidad de jornal –a un sueldo aproximado de cuatro dólares por día- despliegan el mismo sistema de trabajo practicado por sus patronos a lo largo de pisos ecológicos; con la diferencia obvia de que unos lo hacen en el privilegiado espacio transnacional y otros en el marco de supervivencia que permite la modesta migración interna.

Cuenta don Emiliano Moya que uno de los objetivos de los visionarios del durazno –muchos de los cuales sumaron esfuerzos en la creación de ASPAVAL era precisamente el de evitar la migración de esas familias hacia las zonas productoras de hoja de coca, del trópico cochabambino. Concebido como tal o no, en cierto sentido ese objetivo se ha cumplido. Ahora bien, según declaran algunos pobladores de la región, el siguiente fenómeno a observar es el desplazamiento de estos migrantes empobrecidos hacia los nuevos destinos de la migración rural-transnacional, entre los que sobresalen, como ya se señaló, España y otras naciones europeas. La repetición de prácticas migratorias transforma a las poblaciones de donde son originarios migrantes que, mediante los efectos de sus remesas no sólo económicas, sino también sociales, afectan en las decisiones de otros migrantes dispuestos a seguir sus pasos. “[Las remesas sociales son] las estructuras



normativas (ideas, valores y creencias), los sistemas de prácticas y el capital social que fluyen de las familias residentes en la sociedad anfitriona hacia su sociedad de origen” (Levitt, 2001: 54).

#### Escena narrativa 4

Don Leónidas salió a caminar muy temprano y apenas pudo saludar a los pocos que, como él, se habían animado a retar el frío de la mañana. “¿Qué se puede hacer en un día así?”, se preguntaba, sabiendo bien que en pleno invierno los durazneros no dan trabajo y la gente del pueblo apenas sí se dedica a sus otros cultivos. También están las pequeñas tiendas con lo poco que pueden mover -de hecho, Don Leónidas encontró para su caminata la excusa de ir por pan a lo de la “gaucha”, en la esquina de la plaza-; y también está la construcción.

La gente de Arbieto ha estado invirtiendo mucho en levantar grandes edificaciones y a Don Leónidas le gusta pensar que esas casas no pueden encontrarse ni en Tarata. “¿De dónde viene la gente que contratamos?”, se preguntaba, al ver a su pueblo tan vacío. La respuesta estaba en el centro de la plaza. Bajo el techo del pequeño kiosco ornamental, dormían muy juntos, tratando de evitar el frío, unos ocho hombres jóvenes. Al clarear la mañana despertarían para situarse en una de las veredas de la plaza esperando que alguien apareciera para contratarlos, aunque sea por un jornal de trabajo. Don Leónidas miró a esos desconocidos y sorprendido por la pena dijo: “Caramba, nosotros también habíamos tenido nuestros latinos”.

(Sobre la narración de don Casiano Amurrio, Arbieto, 6-8 de febrero de 2005.)

### **MIGRACIÓN Y DEBATES SOBRE LA CALIDAD DE VIDA**

“Sí, soy feliz. Me deprimó a veces por el hecho de que mis padres están aquí [en Bolivia]; pero siento que ellos van a estar bien con nuestra ayuda” (Sánchez, 2005), declaró Primitivo Sánchez, residente en los EEUU. Por lo general, las percepciones de nuestros informantes sobre el éxito o el fracaso de su aventura migrante terminaron evidenciando un carácter ambiguo. Sin embargo, la forma de ambigüedad de esas percepciones podría describirse, más allá de la broma, como muy coherente. Los migrantes evalúan, tras años de experiencia en el fenómeno, que su decisión de abandonar el país fue buena y mala; y a la vez, salvo casos excepcionales, todos ellos coinciden en señalar cuáles son los elementos que consideran positivos y cuáles son los que consideran negativos. Esa dicotomía de opiniones tiene que ver con dos áreas, muy distintas entre sí, que forman parte de lo que entendemos por calidad de vida: el nivel de ingreso económico; por un lado, y el acceso pleno a oportunidades dignas de realización de las aspiraciones personales en conjunción con la estabilidad de la unidad familiar, por el otro.

Volviendo al debate que propuso la colombiana Olga González (2005) y que comentamos en las primeras páginas del presente documento, si bien es imposible esconder el festejado impacto de las remesas transnacionales en las economías latinoamericanas, el análisis obliga a preguntarnos sobre el estado de la dimensión humana involucrada en el fenómeno. Quizá las respuestas no serán motivo de grandes orgullos, piensa González, coincidiendo con el cuadro de satisfacción a medias observado en nuestra unidad de análisis.

Al margen de estas valoraciones recogidas de la percepción de los propios actores participantes en el fenómeno, éste no parece ser condenado en sus consecuencias últimas. “Habrá dolor, sí; pero habrá trabajo”, parecería ser un designio con el que no sólo los experimentados, sino incluso los potenciales migrantes reflexionan sobre su segura decisión de seguir viviendo fuera del país o empezar a hacerlo, según el caso. “Lo que sea, pero no quiero volver a vivir lo que viví, y quiero sacar de la pobreza a mi mamá” (Luna, 2005), explica este joven de 17 años, dispuesto a radicarse en el extranjero apenas logre el bachillerato.

Esta investigación aporta evidencia sobre cómo las huertas de duraznos irrigadas por la inversión migrante son una entre las muchas maneras en que los migrantes tratan de hacer que la sutura del trabajo sirva para curar la herida del desarraigo, a costa de solidaridad orgánica y estrategia. “Bueno, siempre es un apoyo para nuestra felicidad la producción de durazno” (Moya, 2005); “ahora ya es mejor la vida, aunque es siempre sacrificada” (Soto, 2005); “sí, me siento feliz con mi entrada del durazno y viviendo en el campo” (Sejas, 2005); “al menos los mayores son financiados por los hijos y familiares. Y se sienten felices porque sus hijos están trabajando, están ganando y van a poder invertir en algo luego” (Linares, 2005). El migrante productor parece haber encontrado una forma que, además de permitir la generación de ingresos, persigue la posibilidad de reconstituir aquel equilibrio familiar –y quizá comunitario– roto en el momento de la primera partida. La forma mencionada se enriquece, paradójicamente, con el manejo experimentado de las siguientes partidas por venir, considerando que la mayoría de los planes familiares las pronostican.

Algunas otras familias observadas manifestaron que, sólo después de vivir la ausencia y la desintegración, decidieron alejarse del sistema descrito porque éste les obligaba a arriesgar demasiado. Aunque fueron muy contados, ciertos jóvenes de la región se confesaron reacios a cualquier proyecto que anteponga la sutura del trabajo y los ingresos sobre la estabilidad familiar y otras maneras de realización personal. “Trabajando toda la vida en los EEUU puede que tenga 100 mil dólares. Ahora, ¿de qué me servirían esos 100 mil dólares si nun-

ca voy a estudiar. Es otra vida” (Informante anónimo, 2005). Como se ve, el debate no deja de enfrentar percepciones sobre el futuro de las familias de la región, aunque unos proyectos de vida logran más adeptos que otros.

### **CONCLUSIONES INICIALES: VOLVER POR LA CHEQANCHADA**

“Nada es para siempre. Ya aprendimos que los EEUU se pueden caer como se cayó la Argentina, aunque no creíamos. Los que han sabido querer al campo saben que para ser viejo no hay mejor lugar que éste” (Amurrio, 2005). En este sentido, algunas familias migrantes se preparan para enfrentar la última etapa de su ciclo de vida sobre la base de inversiones en su tierra. Román Belmonte, concejal del Municipio de Arbieto y ejemplo reconocido de un inversor local, lo explicó muy bien al comentarnos cómo organizaba sus planes de vida mientras trabajaba en la Argentina: “Pensaba que [iba a volver] a Arbieto, soñaba que algún día regresaría a mi país y estar tranquilo, pero siempre decía que tenía que tener mi *capitalcito* [sic.]” (Belmonte, 2005).

Estas estrategias heurísticas traen de vuelta la figura de la *cheqanchada* a la que este trabajo viene haciendo referencia. Quizá no haya un camino único, pero sí sendas por visualizar y recorrer para transitar las duras condiciones de las dinámicas migratorias vinculando su vivencia a iniciativas de mejoría de la calidad de vida familiar, al menos en su dimensión familiar. Nuestra investigación, dedicada en última instancia a aportar datos para la discusión sobre migración, pobreza y calidad de vida en una región específica del área rural cochabambina, concluye acercándose, en buena medida, a su hipótesis inicial, a que la evidencia aportada a lo largo del documento nos permite declarar que: a partir de 1990, el fenómeno migratorio transnacional viene permitiendo la continuidad de procesos productivos, principalmente relativos a una actividad agrícola no tradicional, en la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze del Valle Alto cochabambino. Estos procesos productivos cooperan en un cambio positivo de la calidad de vida para la mayoría las familias de la zona, inscritas de manera directa o indirecta en el flujo de redes migrantes transnacionales. Sin duda alguna, hacen falta más investigaciones para profundizar en el debate principal sobre el alcance de las posibles definiciones para la noción de calidad de vida; por el momento, nuestro trabajo se ha centrado en función de lo que las mismas familias que integran su unidad de análisis entienden por ése y otros conceptos.

Las familias estudiadas fueron definidas como familias migrantes, en primer lugar porque la tradición comunitaria de su contexto más íntimo parecería perfilar muchas de sus decisiones de acuerdo a una economía de conceptos que, basándonos en los estudios de Murra y

otros antropólogos, proponemos llamar *cultura de la movilidad*. Esas familias despliegan sus ciclos y sus estructuras en el entramado de espacios sociales transnacionales, en cuya explotación la dimensión total del mundo-vida parecería emanciparse de la noción de país como recipiente geográfico estanco. Una Bolivia exterior emerge, por ejemplo, de las extensiones del Valle Alto cochabambino que pueden encontrarse en la Argentina, los EEUU o España. Esta particular permanencia de comunidades de sentimiento parecería sostenerse en prácticas sociales que, para su éxito, dependen –como explicaba Portes– de sólidas adscripciones en los distintos polos del valle transnacional.

Como indicamos en el apartado pertinente, durante el período escogido para la limitación temporal del estudio, la región se ha convertido en la segunda en producción de durazno en Cochabamba y en una de las más importantes del país. Aunque para el éxito del durazno fueron indispensables las contribuciones ya descritas; el producto protagoniza un proceso claro de intensificación de la actividad agrícola sobre la base de capitales trabajados fuera del país. La inversión inicial de montos diversos suele concentrarse especialmente durante la etapa inicial de la aventura productiva, en compra de tierra, plantas y fertilizantes, perforación de pozos, contratación de personal y otros rubros. Algunos migrantes de la región decidieron retornar para radicarse dedicándose a la actividad productiva señalada. Por su parte, los que siguen viviendo en el extranjero encuentran formas de participar en su tierra de origen y una de ellas es la de “regar el campo” para que produzca bien y quizá también para que se mantenga fresco para el ansiado momento del retorno, más o menos definitivo.

Entre los efectos colaterales de este fenómeno, así como del boom acelerado de construcción y demanda de cuidado para casas y huerta, tal vez el más significativo sea el de generación de nuevas fuentes de trabajo para familias empobrecidas de regiones cercanas y lejanas; aunque no debe dejar de advertirse que también para ellos el proyecto de vida relacionado a la migración transnacional empieza a hacerse posible. Más debates se hacen necesarios, pero, en su conjunto, la migración transnacional parecería compartir características con algunas estrategias integrales para la reducción local, digna y creativa de la pobreza.

Es probable que las motivaciones principales de estas iniciativas puedan ser principalmente familiares, ya que a través de ellas el migrante parece haber encontrado una forma que, además de permitir la generación de ingresos, persigue la posibilidad de reconstituir aquel equilibrio familiar roto en el momento de la primera partida. Ésas y otras aspiraciones regionales podrían ser trabajadas a nivel local. El Municipio de Arbieto y otros tantos municipios de distintas áreas del país masivamente relacionadas con la diáspora cuentan con

la estructura para llevar adelante estas acciones; pero sólo podrán hacerlo en el marco de una estrategia de auténtico despertar nacional ante el tema.

“Estábamos para levantar el mundo”, nos respondió don Diógenes Escobar cuando le preguntamos sobre el estado de ánimo que llevaban él y su hermano al iniciar la aventura migrante. Para levantar el mundo, dice... quizá empezaron por levantar su propia región.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alconz Canqui, Israel 2004 “Estrategias para la producción del durazno en el Valle Alto cochabambino”. Tesis de Licenciatura, Cochabamba.
- Appadurai, Arjun 2001 *La modernidad desborda* (Buenos Aires: Trilce).
- Bendixen & Asociados 2005 “Estudio de opinión pública sobre recepción de remesas en Bolivia (Washington D.C.: MIF FOMIN-BID).
- Cortés, Geneviève 1998 “La emigración, estrategia vital del campesinado” en *T'inkazos* (La Paz: PIEB) N°1.
- Cortés, Geneviève 2004 “Una ruralidad de la ausencia” en Hinojosa, Alfonso (comp) *Migraciones transnacionales* (La Paz: Plural).
- De la Torre Ávila, Leonardo 2004 “No llores prenda, pronto volveré. Migración y movilidad Social: la Tercera Sección de la Provincia Esteban Arze y los Estados Unidos de Norteamérica”. Tesis de licenciatura, Cochabamba.
- Giorgis, Martha 2004 *La virgen prestamista* (Buenos Aires: Editorial Antropofagia).
- González, Olga 2005 “La óptica utilitarista de las remesas” en *Semana* (Bogotá) 5/2005.
- Gordillo, José M. y Garrido, J. 2005 “Región de Cochabamba” en PIEB/CESU/DICyT-UMSS/Asdi-SAREC (orgs) *Cochabamba. Estados de la investigación* (La Paz).
- Grondin, Marcelo 1971 *Runa Simi: Método de quechua*. (Oruro: Quelco).
- Herrero, Joaquín S. J. y Sánchez de Lozada, Federico 1983 *Diccionario quechua: Estructura semántica del quechua cochabambino contemporáneo* (Cochabamba: CEFCO).
- Hinojosa, Alfonso (comp.) 2004 *Migraciones transnacionales* (La Paz: Plural).
- Hinojosa, Alfonso 2006 “Bolivia for export” en *Temas de Debate* (La Paz: PIEB) N° 6.
- Instituto Nacional de Estadística <<http://www.ine.gov.bo>> (9/2002) (Ingreso: 1/09/05).

- Instituto Nacional de Estadística 2001 “Cálculo del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia 1992 y 2001” en <www.ine.gov.bo/pdf/Metodologias2004/NBI.doc>.
- Klein, Herbert 1997 *Historia de Bolivia* (La Paz: La Juventud).
- Larson, Brooke 2000 *Cochabamba: (re)construcción de una historia* (Cochabamba: CESU).
- Laserna, Roberto; Cortés, Jorge; Ledo, Carmen; Ramírez, Alejandra y Valdivieso, Roberto 1995 *Sostenibilidad y desarrollo humano* (Cochabamba: Los amigos del libro).
- Levitt, Peggy 2001 *The transnational villagers* (Los Ángeles: California University Press).
- Los Tiempos* 2005 (Cochabamba) 10 de abril.
- Murra, John 1987 “El archipiélago vertical revisitado” en Condarco, Ramiro y Murra, John *La teoría de la complementariedad vertical-ecosimbiótica* (La Paz: Hisbol).
- PNUD 1998 Informe Nacional de Desarrollo Humano (La Paz: PNUD/Plural).
- Pries, Ludger 1999 “La migración internacional en tiempos de globalización” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N°164.
- Rivero, Alvaro s/f “Recorridos de movilidad y procesos de territorialización de los migrantes internacionales latinoamericanos: Comparación México-Bolivia. (Caso del municipio de Toco, Cochabamba)” Tesis de Maestría en preparación (Cochabamba).
- Shao, Stephen 1976 *Estadística para administradores de empresas* (México D.F.: McGraw Hill).
- Soria, Hans 2007 “Clima y pagas afectan al 50% de durazneros”, en *Los Tiempos* (Cochabamba). 11/3/2007.
- Wachtel, Nathan 1976 *Sociedad e ideología* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

#### **ENTREVISTAS**

- Entrevista a Amurrio Casiano, Morador de Arbieto, ex Candidato a la Presidencia de la República y líder de la Tercera Edad en su región y el país, Cochabamba, 2 de agosto de 2005.
- Entrevista a Primitivo Sánchez, Morador de Villa Verde, trabajador de la construcción en los Estados Unidos de Norteamérica, Mamanaca, 4 de agosto de 2005.
- Entrevista a Emiliano Moya, Morador de Villa Verde, fundador de ASPAVAL, Villa Verde, 2 de agosto de 2005.

- Entrevista a Inés Moya, Moradora de Arbiето, productora de durazno, 14 de abril de 2005.
- Entrevista a Diógenes Escóbar, Morador de Arbiето, trabajador de la construcción en los Estados Unidos de Norteamérica, productor de durazno, Arbiето, 2 de agosto de 2005.
- Entrevista a Ana María Guarachi, Moradora de Villa Mercedes, productora de durazno, 30 de marzo de 2005.
- Entrevista a Sebastián Miranda y Juana Miranda, Moradores de Santa Rosa, productores de maíz, Santa Rosa, 1 y 2 de julio de 2005.
- Entrevista a Octavio Córdova, Morador de Santa Rosa, productor de durazno, Santa Rosa, 20 de junio de 2005.
- Entrevista a Román Belmonte, Morador de Arbiето, Concejal y productor de durazno Korimayu, 4 de agosto de 2005.
- Entrevista a Abraham Soto, (Morador de Villa Verde, productor de durazno), Villa Verde, 9 de agosto de 2005.
- Entrevista a Abdón Sejas, Morador de Santa Rosa, productor de durazno, La Angostura, 9 de agosto de 2005.
- Entrevista a Joaquín Zubieta, Morador de San Antonio Texas, Mecánico, Cochabamba, 6 de julio de 2005.
- Entrevista a Informante Anónimo, Morador de Arbiето, Arbiето, 4 de agosto de 2005.
- Entrevista a Informante Anónimo, Morador de Arbiето, Arbiето, 9 de septiembre de 2005.
- Entrevista a Marcelino Becerra, Morador de Arbiето, trabaja como construcción en los Estados Unidos de Norteamérica, productor de durazno, Arbiето, 8 de febrero de 2005.
- Entrevista a Abdón Linares, Morador de Villa Verde, Secretario de ASPAVAL, La Angostura, 29 de julio de 2005.
- Entrevista a Elias Mamani, Morador de Mamanaca, productor de durazno, Mamanaca, 3 de marzo de 2005.
- Entrevista a La Loma, estudiante de Colegio, Tarata, 9 de agosto de 2005.
- Entrevista a Carlos Andia, Morador de Arbiето, estudiante de colegio. Arbiето, 11 de noviembre de 2005.
- Entrevista a Hermógenes Soto, Morador de Arbiето, estudiante de colegio. Arbiето, 11 de noviembre de 2005.





**JAIRZINHO FRANCISCO PANQUEBA CIFUENTES\***

## **ELABORACIÓN Y NEGOCIACIÓN DE LA POBREZA INDÍGENA**

### **JUGOSAS GANANCIAS PARA EL DESARROLLO CAPITALISTA EN ECUADOR Y COLOMBIA\*\***

LAS LUCHAS INDÍGENAS EN COLOMBIA Y EN ECUADOR tienen similitudes que las han llevado a estar, actualmente, compartiendo los comunes reconocimientos constitucionales a la diversidad étnica y cultural. Sin embargo, estos dos países también comparten las proble-

\* Doctor en Ciencias Sociales del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social -CIESAS-, Guadalajara, Jalisco (México). Maestro en Ciencias Sociales, Especialización Estudios Étnicos, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Sede académica Ecuador y Fondo Indígena. Licenciado en Educación Física de la Universidad Pedagógica Nacional de Colombia, cuya profesión desempeña en el Colegio San Bernardino, Territorio Muisca de Bosa (Bogotá, D.C., Colombia).

\*\* Artículo basado en una investigación realizada con beca Junior del Programa CLACSO/CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe 2004-2005. Especialmente dedicado a Georgina Méndez Torres, por su colaboración durante el trabajo de campo tanto en Colombia como en Ecuador. Los contactos, espacios y oportunidades para acceder a los testimonios de las gentes que en este artículo hablan, hubieran sido imposibles sin su crucial dedicación. A Darío Mejía Montalvo, del pueblo indígena Zenú los agradecimientos por su intervención como académico dedicado a las Ciencias Políticas y a los contactos que se gestaron con su gente de la comunidad de Flecha, en el Resguardo de San Andrés de Sotavento, Córdoba- Colombia. Este tipo de investigaciones son imposibles de hacer con labor individual, por lo tanto queda manifiesto que el presente es un trabajo en minga, tull, u'wbohiná o convite.

máticas derivadas de la poca voluntad política para el cumplimiento de dichas cartas constitucionales. Según Cletus Barié (2003):

las críticas más comunes [a la constitución política en Colombia] giran alrededor de la ambigüedad de las políticas del Estado –expresadas por ejemplo, en la continuación de sus grandes proyectos desarrollistas, y los permisos de exploraciones de petróleo en la zona andina de los U'wa-, y las dificultades iniciales de la justicia nacional para aceptar la jurisdicción indígena (Barié, 2003: 262).

El presente artículo revisa, a través de tres apartados principales, una problemática que ocasiona la aplicación de visiones externas a los pueblos catalogados como *indígenas*, con relación a los conceptos sobre pobreza, desarrollo y etnicidad. Estas visiones externas provienen de personas y organismos distintos, ya sea porque representan al gobierno, a organizaciones no gubernamentales, a organismos supranacionales e incluso a mafias que se nutren del exotismo que representa el binomio: etnicidad = pobreza.

La primera parte de este trabajo, titulada *Luchas étnicas indígenas*, contiene dos ejes. Uno sobre las *estrategias y formas de movilización* de los que forman parte los pronunciamientos, las denuncias ante opinión pública, la toma de tierras, los procesos jurídicos y las estrategias políticas. El otro eje se desarrolla a partir de las *demandas económicas* de las luchas indígenas tales como el acceso a la tierra, a los servicios de salud y educación, además de otras que han surgido por la incidencia que tienen las políticas macroeconómicas al interior de los pueblos indígenas como movilizaciones contra el ALCA y el TLC o la defensa de las políticas constitucionales que promueven el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural.

El segundo apartado, titulado *Pobreza y etnicidad indígena*, se ocupa de analizar la relación entre etnicidad indígena y pobreza, desde una visión cualitativa de la pobreza. Por lo tanto, se indaga sobre el acceso a recursos básicos en las poblaciones indígenas, a la seguridad alimentaria, y a la relación existente entre etnicidad y pobreza, siendo esta última estudiada desde visiones como la cultura de la pobreza, pobreza de cultura o pobreza cultural.

El tercer apartado se titula *Etnicidad, políticas para la diversidad y pobreza*. Analiza la formulación de estrategias binacionales, para perfilar las demandas económicas de las organizaciones indígenas, que permitan abordar las “condiciones de pobreza” económica en los pueblos indígenas de ambos países. En último lugar, el artículo propone unas conclusiones a partir del análisis de la creación, negociación y ganancias originadas por la pobreza indígena.

## I. LUCHAS ÉTNICAS INDÍGENAS

### I.1. “NO TENÍAMOS UN PEDAZO DE TIERRA EN DONDE TRABAJAR”<sup>1</sup>

Tanto en Colombia como en Ecuador, así como también otros países latinoamericanos, los distintos movimientos indígenas formulan demandas específicas, tales como la obtención de derechos colectivos como pueblos y la defensa de los ecosistemas. Se lucha además, entre otras cuestiones, por el reconocimiento de las reivindicaciones históricas por la tierra –incluida la declaración de los territorios indígenas como entidades territoriales oficiales en cada Estado; por la declaración y/o afirmación de los derechos colectivos, a la propiedad de los territorios y su carácter inalienable y por el reconocimiento de la ley consuetudinaria, por ejemplo los derechos de las comunidades campesinas e indígenas a regirse por los propios usos y costumbres tradicionales (León, 2002). Estas luchas han pasado por avances, retrocesos y estancamientos que han sido objeto de suficientes análisis por parte de científicos sociales, intelectuales indígenas, las propias organizaciones indígenas y demás grupos y personas interesadas en el tema.

Según Gros (1991), Laurent (1997) y Fontaine (2002), en la historia del movimiento indígena colombiano pueden distinguirse cinco períodos: I) una fase *heroica* que va desde la época en que el movimiento campesino fue consciente de su identificación indígena (año 1971), hasta la concentración de las movilizaciones en la capital –Bogotá– (1974), época en la cual hubo marchas y manifestaciones a través del país; II) un período oscuro, identificado con la represión dirigida por la administración del entonces presidente Julio Cesar Turbay Ayala, que se extiende hasta la primera asamblea nacional indígena en el Tolima (1980) que dio nacimiento a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); III) un período de supuesto afianzamiento a partir de la citada asamblea, en el cual hubo rivalidades entre el Movimiento de Autoridades Indígenas del Cauca (MAIC) y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), dos organizaciones pioneras en las luchas indígenas en Latinoamérica; IV) hacia el año 1988, si bien dichas rivalidades estuvieron por quebrar al movimiento indígena, hubo una época de reconstrucción que llevó al movimiento hasta las elecciones nacionales de 1990, en las cuales fue evidente la participación de dos corrientes de lucha: la clasista y la étnica, en tanto que una corriente radical (ex- militante del grupo guerrillero Quintín Lame) entraba en la Constituyente; y V) la década del noventa marcó la ins-

1 Entrevista al Cacique Euclides Terán Botonero, durante enero de 2005. A lo largo del artículo haré referencia a este líder indígena Zenú como “Compae Cacique”.

titucionalización del movimiento, a través de su participación en las elecciones para el Senado, y las asambleas municipales, departamentales y regionales de 1994.

En Ecuador igualmente pueden distinguirse cinco fases del movimiento indígena hasta la actualidad: I) la fase de diseminación, que siguió a la creación del ECUARUNARI, que refleja la subida de las organizaciones andinas a mediados de la década del setenta y es la que conduce a la marcha indígena y campesina del 16 de octubre 1980, de la cual surgió el Consejo de Coordinación de Nacionalidades Indígenas (CONACNIE); II) una fase oscura como la colombiana, en la cual el movimiento fue objeto de represión –entre fines de la década del setenta y principios de la década del ochenta-, así como de la exacerbación de divisiones internas y de la competencia de organizaciones respaldadas por el Estado; III) una fase de recentraje que arrancó con la creación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en noviembre 1986, en la cual se impuso la línea etnicista del movimiento a nivel nacional, y se promovió el levantamiento de junio 1990; IV) la apertura de los levantamientos, que va hasta el golpe del 21 de enero y la caída de Jamil Mahuad; y, V) el cierre de los levantamientos, que marcó el principio del nuevo milenio (CONAIE, 1989).

Según Alain Touraine citado por Fontaine, los movimientos indígenas se constituyeron en movimientos sociales, caracterizados por cuatro dimensiones: identidad, oposición, totalidad y ética<sup>2</sup> (Fontaine, 2002). Actualmente, puede considerarse que estos movimientos entraron a una fase de institucionalización, la cual, según Touraine, sigue una línea de enfrentamientos, correspondiente a la lucha por el reparto de los beneficios. En efecto, en ambos países dichos movimientos consiguieron importantes espacios de participación en el sistema político, especialmente si se considera que las reformas constitucionales de 1991 –para Colombia- y de 1998 –para el Ecuador- constituyeron un cambio drástico en la práctica neoindigenista del Estado.

En ambos casos, es recurrente la vigencia de la alusión a la tierra como un tema prioritario desde el que desprenden las demandas más

---

2 Identidad para el caso, es la capacidad de autodefinición de las gentes, oposición es la capacidad de las personas para identificar a sus contrarios u adversarios. Totalidad es entonces el campo de acción, cuya dominación se disputan quienes son contrarios. Finalmente, ética corresponde, a los alcances de las protestas morales que desde los movimientos indígenas han asumido una posición contraria al poder, a las cotidianas acciones racistas de la sociedad y últimamente, contra las decisiones de Estado que pretenden abrirse a los mercados mundiales, atentando contra la producción de los sectores económicos nacionales.

actuales de los movimientos indígenas. Cuando se le pregunta a una persona indígena acerca del elemento que más se valora en la vida cotidiana de una comunidad, sin duda, la alusión a la tierra está en primer orden. Igualmente, si la indagación se hace por las luchas y demandas más importantes del movimiento indígena, la tierra es el tema principal sobre el que gira la respuesta. Según Feliciano Valencia, consejero de derechos humanos de la ACIN, Departamento del Cauca, Colombia:

[...] nosotros con lo que tenemos somos felices, yo me siento bien así no tenga un peso en el bolsillo, porque yo sé que tengo mi territa produciendo y me está dando mi comida, pues estoy bien porque voy a tener la comida para el día de mañana, yo me siento bien porque me muevo con libertad (Valencia, 2004).

Estas alusiones a la tierra contienen por sí mismas concepciones culturales, simbólicas, rituales y cosmogónicas. De igual manera, la importancia de la tierra se encuentra relacionada con su función como proveedora de alimentos ya que históricamente el trabajo para la producción de la tierra ha sido un oficio propio del campesinado. La simbiosis entre movimiento indígena y movimiento campesino, presente en toda Latinoamérica, se explica en el valor que se le da a la tierra por parte de ambas poblaciones. Tanto para la gente campesina como para la gente indígena, la tierra es todo, lo representa todo, es el valor máspreciado. Para la población campesina, la tierra es su campo de acción, su razón de ser y de vivir, su trabajo, fuente de ingresos y herencia para hijas e hijos. Para la población indígena la tierra es el centro de la vida, allí se suceden todos los procesos de la existencia, es la madre, la *llacta*, la *pacha*; es el sentido principal. Frecuentemente, la expresión “soy de donde está enterrado mi ombligo”<sup>3</sup> obedece a la relación espiritual que cada persona tiene con respecto al lugar donde ha nacido. La concepción de tierra para los movimientos indígenas, rebasa el carácter productivo o económico, de allí que como indígenas consideremos el lugar de nuestro desempeño como un territorio.

La tierra como demanda específica ha sido una característica de origen que ha identificado a los movimientos indígenas y campesinos; la necesidad inicial manifestada en las demandas fue la de poseer la tierra, ganar su propiedad y que perteneciera a quienes la trabajaban.

---

3 Mayoritariamente, las comunidades que viven apartadas de los focos urbanos cuentan con parteras o las mujeres solas dan a luz a sus criaturas, de allí que la práctica de introducir en la tierra la placenta y el cordón umbilical, sean tan cotidianas. Este hecho también representa un acto ritual por el que siempre se identifica el lugar donde una persona ha nacido.

La lucha se inició entonces por la vía de movimientos campesinos dispuestos a reivindicar su derecho de propiedad sobre las tierras donde vivían y trabajaban:

[...] empezamos a organizarnos, cuando ya a toditos le preguntamos hombre si estamos dispuestos a luchar por un pedazo de tierra que no tenemos, toda la gente nos correspondió (sic) que sí. Y fue en esos momentos cuando nos fuimos a la lucha directa por la tierra, por recuperar un pedazo de tierra (Compae Cacique, 2004).

Si bien es cierto que la demanda indígena por la tierra constituyó el punto fuerte inicial del movimiento, es necesario hacer un alto para entender la demanda en sí, ya que en sus inicios fue promovida por organizaciones campesinas. La revisión histórica del movimiento campesino en los dos países, explica la situación que se vivió en el tránsito de demandas “campesinas”, a demandas “étnicas”:

[...] en esos momentos nosotros cuando empezamos, pensamos que no éramos indios, en eso dejamos claro de que empezamos a organizarnos por la ANUC [Asociación Nacional de Usuarios Campesinos], línea Armenia” (Compae Cacique, 2004). Según Quijano (2000) pueden distinguirse dos etapas históricas de los movimientos campesinos en Latinoamérica: un periodo prepolítico y un periodo de politización. Esta distinción se hace a partir de dos elementos: la organización y las causas que motivan dichas movilizaciones.<sup>4</sup>

## **I.2. Y AHORA QUE SOMOS INDÍGENAS... ¿CUÁL ES NUESTRA LUCHA?**

En Colombia han sido formuladas las demandas indígenas en torno al tema económico a través de estrategias de movilización campesina para acceder a la tierra –en principio-, y luego al disfrute de los derechos políticos y culturales. Es importante observar dichas formas y estrategias porque, a pesar de contar con más de veinte años de lucha, posiblemente similares estrategias un poco más organizadas y planeadas deben ser retomadas para continuar con la lucha por la tierra que aún no termina. Además de esta demanda en particular, también es claro que el movimiento indígena está hoy integrado a demandas más globales y que interesan a un conjunto más amplio de sectores sociales. De allí la importancia de alimentar las luchas mutuamente para que, por un lado, sean resaltadas y renovadas las estrategias negociadas y, por otro, se evite cometer errores fatídicos del pasado en

---

4 Dos trabajos son necesarios para entender dicha situación: Para Colombia, “la cuestión agraria en Colombia” (Cfr., Fals Borda, 1975). Para Ecuador, “la comunidad campesino/indígena como sujeto territorial” (Cfr., Ibarra, 2003, 2004).

los cuales sucumbieron muchas vidas bajo las torturas, balas y vejámenes promovidos por los sectores armados: guerrilla, paramilitares, cuadrillas privadas, ejército, policía y delincuencia común.

En Ecuador transcurrían reyertas locales en las que no precisamente se invadían tierras, pero sí se demandaban mejores condiciones para las labores rurales que ejercían la gente campesina-indígena. El sistema de lucha se constituyó a través de sindicatos campesinos que luego se erigieron en sindicatos indígenas, organizaciones de segundo grado y luego se formaron como grupos más consolidados para negociar sus demandas no sólo en los niveles locales sino provinciales y nacionales. En conclusión, los conflictos fueron institucionalizados a través del sindicalismo agrario, las iglesias católica y protestante y se llegó a la negociación de demandas para desestructurar las haciendas e incidir en los mercados de consumo. En el año 1991, producto del nivel de organización logrado por el campesinado indígena, a través de las diferentes federaciones, asociaciones y grupos, se produce el primero de los levantamientos, con los que definitivamente el movimiento indígena empieza a ser reconocido como un elemento importante a considerar dentro de la vida política, económica, social y cultural en el Ecuador.

El sistema de mercado había estado proletarizando a los pueblos indígenas para que cumplieran labores específicas en el sistema agrícola. Esta forma de especialización laboral, fue en gran parte motivada por las reformas agrarias cristalizadas en la década del sesenta. La solución de las reformas agrarias fue positiva para el resolver el problema de la propiedad sobre la tierra, pero fue al mismo tiempo, constituyéndose en una herramienta que facilitó la ocupación de indígenas como obreros del campo. La identidad indígena fue desdibujándose y tornándose en identidad económica. La pertenencia al grupo laboral conocido como “campesinado”, generaba reconocimiento como ciudadano de un país. La identificación indígena en términos étnicos, se produce recién a partir de la década del ochenta, tanto en Colombia como en Ecuador; cuando venía experimentándose la conversión de la identidad campesina económica y general.

En Ecuador, la emergencia de las organizaciones étnicas proponía la necesidad de una nueva definición de “lo indio”. Este auto-reconocimiento incluye tradiciones culturales, la lengua o idioma indígena, valores ancestrales, la participación organizada y un conjunto de reivindicaciones de carácter social y agrario. Actualmente, la propuesta apunta a una reforma del Estado nación con la demanda de la formación de un Estado plurinacional. En el levantamiento de 1990, los precios agrícolas y la tierra fueron las motivaciones principales, sin embargo, este evento fue el escenario en el que se combinaron,

quizá por primera vez, las demandas agrarias y las demandas sociales, con motivaciones específicas como la participación política, la discriminación étnica y la reforma del Estado.

Las actuales motivaciones para la movilización étnica, no sólo indígena, están cargadas de matices que fluctúan entre diferentes temas como la oposición contra el Tratado de Libre Comercio –TLC- y la lucha por evitar la conformación, por parte del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De igual manera lo son las amplias luchas contra el racismo en varios países de Latinoamérica, hecho que por supuesto, también atañe a los pueblos indígenas contemporáneos. Son frecuentes también los pronunciamientos en defensa de los derechos humanos, de la propiedad intelectual, de la educación intercultural bilingüe y reivindicaciones culturales que buscan evitar la pérdida de las manifestaciones propias y tradicionales<sup>5</sup>. Pese al posicionamiento logrado por “los movimientos”, la vida cotidiana continúa por una senda colonizada. Una senda que cada vez encuentra cómo aprovecharse de las desigualdades históricas provocadas desde la invasión territorial en América.

## **II. POBREZA Y ETNICIDAD. “LO INDÍGENA”: UN ATRACTIVO MERCANTIL DEL COLONIALISMO ACTUAL**

*“Sólo hay dos clases en esta tierra de hombre,  
los que nacen pa’ morir y los que nacen pa’ matar”.*  
Popular

### **II.1. LA EXPLOTACIÓN COLONIAL EN SU DIMENSIÓN ECONÓMICA**

Los contextos de violencia política y social, de explotación laboral y aprovechamiento de recursos naturales que se han vivido y aún se viven en diferentes lugares de Latinoamérica, han dado lugar a la desaparición de nuestras culturas y en general de la población indígena

---

5 En septiembre de 2004, con ocasión de una gran marcha desde el departamento del Cauca hasta la ciudad de Cali (Colombia) que convocó más de cien mil personas entre simpatizantes del movimiento, compañeras y compañeros indígenas, Luis Évelis Andrade (presidente de la ONIC) afirmaba: “hay que romper con el silencio, con la quietud y la indiferencia frente a la cruda realidad que vivimos de violación a los derechos humanos, frente a las políticas que afectan a la sociedad colombiana. El mensaje es también que en medio de los conflictos es posible hablar de la necesidad de sentarse a dar un debate amplio, fundamentado en la razón y en la palabra y no en la fuerza. Hay que recoger los derechos establecidos en la Constitución para exigir que se hagan realidad porque es el pueblo colombiano el dueño de esos derechos y es quien en últimas es afectado en positivo o en negativo” (Entrevista con Luis Évelis Andrade, Presidente de la ONIC. Publicada en: <[http://www.terra.com.sv/proyectos/indigenas/3ernivel\\_general2.html](http://www.terra.com.sv/proyectos/indigenas/3ernivel_general2.html)>. Consultada marzo 10 de 2005).



en América. En los procesos de arrebato de tierras, los pueblos indígenas pasan de poseedores de tierras, a servidores de quienes les han robado.

El problema número uno del concepto de pobreza [es] porque éramos dependientes, entonces había un patrón entonces ocupábamos un cargo de trabajador entonces se pensaba de que nosotros los indígenas pobres éramos los que trabajábamos para los ricos (Campo, 2004).

Las relaciones entre el desempeño laboral en las tierras usurpadas y la identidad que fue conformándose allí, ha venido indiscutiblemente enriqueciendo la idea de una pobreza directamente proporcional al status identitario indígena.

La consecuencia hoy es que las poblaciones indígenas son “las más pobres”, según los estudios realizados por el Banco Mundial y otros organismos encargados de los análisis económicos, con la finalidad de controlar al mundo desde esta perspectiva. En un último estudio realizado por Guillete Hall y Harry Anthony Patrinos (2005) para el Banco Mundial, se enumeran entre los principales hallazgos de la investigación: 1) los logros en materia de reducción de la pobreza de ingresos de los pueblos indígenas durante la década (1994- 2004) fueron escasos; 2) los pueblos indígenas se recuperan de las crisis económicas con más lentitud; 3) la brecha de pobreza indígena es más profunda y disminuyó de manera más lenta durante el decenio de 1990; 4) ser indígena aumenta las probabilidades de un individuo de ser pobre, relación aproximadamente idéntica a comienzo y a fines del decenio; 5) las pruebas que confirman la desventaja en cuanto a ganancias laborales son poderosas en toda la región, pero también indican una probable disminución; 6) la población indígena sigue contando con menos años de educación, aunque la brecha se está acortando; 7) las ganancias laborales que la población indígena obtiene de cada año de escolaridad son menores, y esta brecha se amplía en los niveles más altos de educación; 8) los resultados de educación son sustancialmente peores para la población indígena, lo que pone en evidencia problemas en la calidad de la educación; 9) las altas tasas de trabajo infantil también podrían estar limitando los resultados en materia de aprendizaje entre los niños indígenas; 10) los pueblos indígenas, particularmente las mujeres y los niños, siguen contando con menos acceso a los servicios básicos de salud; por ello, siguen existiendo también importantes diferencias entre los indicadores de salud de la población indígena y no indígena; 11) algunos programas de focalización de la pobreza llegan con éxito a las comunidades indígenas, pero otros no (Hall y Patrinos, 2005: 3-10).

En el punto 4 es evidente que la identidad indígena indiscutiblemente conlleva a ser visto o a sentirse como pobre. El tema del racismo tiene mucha incidencia, también el acceso a la educación para la gente indígena. Igualmente, los intereses asociados a la idea colonial de la dualidad que prevalece en nuestros días: aquella donde existen ricos y pobres, buenos y malos, como orden natural en el cual quienes detentan el poder son quienes tienen la capacidad de ayudar a quienes no lo tienen. Una dualidad que polariza y entorpece la posibilidad de diálogos interculturales que no estén basados en estereotipos y prejuicios. La redacción de las conclusiones de estos estudios “naturaliza” y despersonaliza la responsabilidad estatal, atribuyendo a los pueblos indígenas la responsabilidad por la falta de servicios básicos.

Bajo esta organización, las dependencias hacen surgir las “soluciones”, representadas en donaciones, cooperación, administración y concertaciones que si bien han fortalecido la visibilización de “lo indígena”, logrando construir nuevas imágenes del tema, no han permitido la autonomía de los pueblos. Es decir, conjuntamente a los apoyos para la “recuperación” de identidades indígenas, existen intereses –en la connotación económica de la palabra- encontrados que no han permitido abandonar el lastre de la “pobreza de solemnidad”<sup>6</sup> que caracterizó a las personas indígenas en la época post-colonial. Esto muestra también es que si bien siempre se menciona que no se puede decretar riqueza, desde el derecho indiano y con disposiciones que sobreviven hasta nuestros días, sí se ha decretado pobreza para los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva se han venido asignando a estos pueblos indígenas en la actualidad unas reinventiones identitarias que han llevado a asumir concretamente algunas funciones ambientalistas, culturales, religiosas y espirituales y de producción artesanal. El objetivo en todo caso ha sido programar su “desarrollo”, enunciando híbridos gramaticales como: desarrollo sostenible, ecodesarrollo, etnodesarrollo, desarrollo con identidad y otros. Dentro de estas categorías híbridas del desarrollo, se han encargado a los

---

6 La categoría “pobreza de solemnidad” quedó plasmada en varias leyes que pretendían proteger a “los naturales” o “salvajes” de la enajenación de sus tierras de resguardo. En Colombia el artículo 27 de la ley 89 de 1890 promulga: Los indígenas, en asuntos de resguardos, que deban promover ante las autoridades, serán reputados como pobres de solemnidad y gestionarán en papel común. Quiere decir esto que no estarían sujetos al pago de timbres y trámites que generaran erogaciones. Alude esta categoría, a la inferioridad característica de las gentes indígenas. En la parte III de este artículo detallo la importancia de esta categoría, vista desde otra perspectiva que esperanzadoramente lleva a superarla.

pueblos indígenas unas funciones que llevan a identificarles como “nativos ecológicos”, “guardianes del medio ambiente”, “hermanos mayores” entre otros *oficios* relacionados con la naturaleza, pero con el objeto de hacer de ellas un medio de ingresos económicos y de acumulación de capitales: el ecoturismo es el ejemplo más claro de esta situación.

La insistencia en ubicar a los pueblos indígenas en la categoría de pobres genera el clima propicio para cultivar esta clase de proyectos. La lejanía con las concepciones de pobreza para la gente indígena, son evidentes. No hay relación entre las soluciones planteadas con los conceptos que pueden recogerse de las gentes acerca de esta clasificación económica:

Pobre es quien no tiene organización, quien no tiene oportunidad, ahí si nos vemos nosotros con limitación de hablar, de dirigirnos, de tomar las decisiones al nivel nacional. [...] El sistema no nos permite. [...] Hay otros sectores sociales en Colombia, hay otras culturas con menos oportunidades que nosotros porque no tienen territorio, han perdido la raíz, su ancestro y ellos serían pobres (Santos Poto, año 2004)<sup>7</sup>.

Las investigaciones en el sentido de determinar las necesidades deben hacerse desde estas concepciones, mas no desde aquellas que están estandarizadas para las distintas naciones del mundo.

Por ejemplo, en el acceso a la salud, no basta con masificar o extender programas de medicina alopática para estas poblaciones, pues también son indispensables todos los elementos que brindan las medicinas propias de cada cultura. Un sólo tipo de medicina, ya sea tradicional u occidental, lleva a faltantes y, por lo tanto, se hace necesario el acompañamiento de varias de las visiones de mundo con relación a estos recursos básicos para la vida. Sucede lo mismo respecto al tema de la educación y la alimentación, deben forjarse propuestas interculturales. Contrario a esta idea, una de las recomendaciones finales del estudio de Hall y Patrinos (2005), enuncia la necesidad de “definir un conjunto de indicadores operacionales de manera de identificar con rigurosidad a la población indígena en los censos o las encuestas muestrales. Por ello, se recomienda elaborar y utilizar una lista estandarizada de preguntas para las encuestas que los diversos países de la región efectúen en distintos años” (Hall y Patrinos, 2005: 18). Esta intención rompe con la especificidad de cada pueblo, pues las diversidades han de permanecer hasta en este ejercicio de tomar datos para definir la situación de pueblos diferentes.

---

7 Directivo ACIN C'xab Wala Kiwe.

## **II.2. MENDICIDAD INDÍGENA, UN NEGOCIO REDONDO DONDE EL CAPITALISMO RECOGE SUS FRUTOS**

La frase: “Mafia trae a indígenas de Ecuador para convertirlos en mendigos” (El Tiempo, 2005), describe la manera cómo una mafia se aprovecha del imaginario popular y cotidiano que da a la gente indígena un status de pobre.

En una declaración ante las autoridades de la ciudad de Cali (Colombia), el cónsul del Ecuador, Carlos Reyes afirmaba que “en el 2000 las autoridades de Cali lograron identificar a varios hombres que explotaban a cerca de 200 indígenas ecuatorianos ‘desnutridos y llenos de piojos’” (El Tiempo, 2005). Este imaginario de pobreza relacionada con etnicidad, también hace parte las condiciones políticas de diferenciación positiva contempladas en la Constitución para la población indígena, pues no es un secreto para el común de la población, que ser indígena en Colombia “se ha vuelto un buen negocio”. Muestra de ello son las manifestaciones de “re-etnización” que explotaron tan sólo unos años después de promulgada nuestra carta política. Con las mismas vienen las solicitudes de reconocimiento por parte del Estado para acceder a los “beneficios” de ser indígena. Los casos de Muisca, Kankuamos, Pijaos, Yanaconas, Pastos y otros –en el caso colombiano– ilustran estas afirmaciones. En este mismo orden Quijano expresa:

todavía hoy muchos grupos reivindican o vuelven a reivindicar los nombres particulares de sus antiguas identidades históricas (hoy admitidas, desde una perspectiva de sesgo colonialista, apenas como ‘eticidades’). Y es probable que, en adelante, varios otros nombres regresen a la nomenclatura de esas poblaciones e inclusive que la hoy tan extendida ‘tentación identitaria’ lleve a que sean reinventadas algunas identidades para ser recubiertas por esos nombres (Quijano, 2004).

De esta manera, para la mafia que se aprovecha también de estas situaciones, no es necesario tener un gran conocimiento de las leyes para sacarle ventaja a la idea de pobreza –indígena– a través de la mendicidad. Basta combinar un poco de intuición popular con conocimientos cotidianos básicos de economía de mercado para hacerse a tan lucrativo negocio, hijo indiscutible del colonialismo, mezclado con visión capitalista. En otras palabras. El colonialismo va moldeando sus realidades y sus gentes y “las mentes brillantes del capitalismo” convierten estas situaciones en ganancias monetarias. Basta con observar el *modus operandi* del negocio, que según la investigación del diario El Tiempo, consiste en recolectar a diario 100 mil pesos –aproximadamente 45- 50 dólares– en limosnas por cada núcleo familiar que generalmente consta de una mujer y cuatro niñas y/o niños; “70 mil son para la red y con los 30 mil restantes los indígenas deben

cubrir su alimentación y su hospedaje, en piezas cuyo alquiler no supera los 5 mil pesos por noche” (El Tiempo, 2005).

Al igual que en el sistema colonial, el andamiaje sobre el cual se halla colocado el negocio de la mendicidad indígena forma parte del devenir por el que han venido siendo explotadas las gentes indígenas a lo largo de las épocas a través de la mano de obra artesanal indígena en los obrajes coloniales, el peonaje en las haciendas como sirvientes indígenas, el jornaleo en el sector rural como campesinado indígena, la mano de obra barata en fábricas de las ciudades como migrantes indígenas, la servidumbre urbana en casas de familia como de “sirvientas” indígenas, y la construcción de avenidas, casas y apartamentos con obreros y albañiles indígenas.

Desde la invasión europea del año 1492, la población americana ha venido siendo objeto de constantes colonialismos, los cuales han llevado a la gente a asumir diversas identidades, basadas en las necesidades económicas de cada época. América fue el pretexto para cientos de expediciones que tenían como fin la apertura de mercados y la consecución de riquezas, representadas en especies nativas, mano de obra, oro, diversidad humana, esclavitud, etc.

no pocos de los expedicionarios fundaron hogar con las indias, pero acaso los más se las robaron en las islas caribeñas para saciar sus apetitos sexuales. Como contrapartida, en las carabelas de regreso iría el terrible virus nativo de la sífilis que bien pronto haría estragos en España e Italia. Probablemente del territorio continental no se exportaron ya más seres humanos. Se prefirió utilizarlos sin misericordia, tenerlos como siervos e incluso como bestias de carga para remontar las cordilleras (Espinosa, 2005).

Sin duda nos quedamos con la peor parte en América: enfermedades desconocidas hasta entonces, violaciones sexuales contra nuestras mujeres y otro sinnúmero de atrocidades. Todo amparado en el *ius belli* –derecho a la guerra- en que los colonizadores sustentaban legalmente estos horrores, bendecidos también por la Iglesia. Después, bajo pretexto de “la prosperidad” los reinos europeos, disfrazaron la ambición por la opulencia económica y este sinnúmero de actos atroces. Avanzados los años, y una vez que se establecieron las colonias europeas, toda América experimentó esclavitud, servilismo, manipulación y otras modalidades de explotación para la causa económica. En el caso ecuatoriano y colombiano, la mano de obra indígena y negra sostuvo por casi tres siglos el sistema de haciendas en los Andes, en las sabanas y costas, las caucherías en la amazonía, la explotación minera en diferentes regiones y en general todo tipo de labores dirigidas a la producción con fines de mercado.

El papel desempeñado en cada uno de los campos económicos por parte de las poblaciones étnicas, ha influido en la manera como se auto-identifican y cómo son identificadas dichas poblaciones. Cimarrones, campesinos, arrendatarios, aparceros, etc., han sido categorías económicas para identificar a las personas que con sus trabajos contribuían al fortalecimiento del sistema de hacienda. Tras estas categorías, se fueron consolidando al interior de los grupos poblacionales unas identidades perfectamente concordantes con el papel jugado para el sistema. Luego vino el tiempo de los impuestos y las identidades fueron también cambiando a medida que una persona y su familia se hacía más o menos capaz de cargar con las obligaciones tributarias y así entrar en el “paraíso” de “la ciudadanía”; es decir, hacerse pudiente económicamente y “civilizarse”. Sin embargo, el precio pagado por este proceso de civilización es el de la pérdida cultural.

El compañero Rivera -indígena Nasa-, afirma al respecto;

“en una parte se están perdiendo mucho los valores culturales. A veces la civilización lo que hace es ir olvidando eso. Tendría que ser como una mezcla que sea para bien entre la civilización y la recuperación de los valores”. En esta misma conversación, le pregunté a Rivera qué consideraba él como vida civilizada, ante lo cual respondió que era “irse capacitando más para mejorar la calidad de vida. La civilización en parte es buena, pero también muchas veces se van a estudiar y no quieren ir a las tierras a trabajar, si no tengo que buscar un puesto [empleo]”. Es decir que si ocurre un proceso de calificación educativa sin el desarrollo intercultural que reconozca los propios elementos culturales, se fabrican obreros y obreras que van a estar necesitando un empleo –casi siempre urbano-, con lo cual se corta la relación identitaria y por ende la participación en la propia comunidad de origen.

Por otra parte, mencionaba Rivera el elemento “calidad de vida” como algo deseable: “la situación que uno vive económicamente o moralmente”. Calidad de vida es no tener problemas con la gente, tener una vida de equilibrio en donde aquello que se sale de la justicia debe ser prevenido ante todo o en su defecto, remediado con métodos de diálogo. ¿Qué situación origina entonces la mendicidad indígena? ¿Será tal vez que persiguiendo la civilización se llega a un mecanismo laboral propio de las ciudades actuales? ¿Por qué funciona la mendicidad indígena en las ciudades? Un intento de respuesta a estas preguntas lleva inevitablemente al abordaje de las condiciones creadas por los mercados, tanto en las ciudades como en las propias poblaciones indígenas. La mendicidad en general es un sistema laboral que opera bajo diferentes “principios”, principalmente bajo la particular explotación histórica operada por todos los esquemas económicos que obedecen a un orden colonialista.

Al igual que las épocas han llegado con su negocio acorde, hoy la mendicidad indígena es un sistema que opera cual empresa especializada en el asunto, con indigentes indígenas como personal que “labora” ya sea en la mendicidad o en venta ambulante de productos que les proveen quienes los explotan. Es una posición de semi-esclavitud, si se quiere ponerle un nombre. Hoy las gentes indígenas estamos corriendo el riesgo -si es que ya no estamos allí- de identificarnos como pobres, tal como es el mandato del mercado. La operación del negocio de la mendicidad así lo ratifica, pues según el diario *El Tiempo*, “[a]unque los indígenas están entrenados para decir que son del [Departamento de] Nariño [Colombia] y para espantar a los curiosos respondiendo a las preguntas en su dialecto -inga-kichwa- algunos dieron datos sobre el jugoso negocio” (*El Tiempo*, año 2005). Se tiene conocimiento entonces, que provienen en su mayoría de la provincia de Tungurahua (Ecuador) y que cuando llegan a Colombia se les asimila a indígenas de Nariño, Cauca y el bajo Putumayo (Colombia).

Una vez en las ciudades de “trabajo”, se les ubica en pensiones y casas de sectores deprimidos, donde “por seguridad no duran mucho [...]”, dijo un funcionario del Distrito y agregó que hace un par de meses localizaron 60 familias en un edificio en la zona del viejo San Victorino” (*El Tiempo*, año 2005). Sus días de labor empiezan muy temprano, cuando pasa un camión recogiendo a la gente de sus hospedajes para luego llevarles hasta diferentes puntos estratégicos de la ciudad para que desempeñen su labor de mendicidad. “Como quien cubre una ruta escolar, todos los días, hacia las 5:30 de la mañana, una camioneta Van de color blanco inicia un recorrido por los populosos barrios San Bernardo (centro) y Las Ferias (noroccidente) de Bogotá, recogiendo en hostales baratos a indígenas ecuatorianos. [...] En la noche, después de la hora pico, la Van repite el recorrido y los retorna a los hostales y residencias, siempre y cuando cada núcleo familiar haya cumplido con la meta del día”.

Como lo afirmó el compañero Rivera, la gente que pierde sus principios culturales va en busca de empleo para convertirse en una ficha más del engranaje mercantil. La mendicidad en general así lo revela, pero en el caso indígena, el peso cultural y de sentido común valida aún más que este sector poblacional cuente con esta opción laboral, ante la urgencia por conseguir sobrevivir entre la “civilización” al precio que sea.

El tema propuesto en este ítem no se agota en el análisis que he realizado, pues también existe una relación muy estrecha del mismo con la imposición de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos de América. Para corroborarlo, esta noticia generó dos escritos más en las páginas del diario *El Tiempo*, uno de los cuales fue un



editorial del día martes siguiente a la publicación del informe principal, en el que se afirmaba que:

[...] para estar a tono con un mundo globalizado, de apertura y TLC, les ha salido un ‘producto’ de importación como competencia comercial. Una bien organizada banda, que aprovecha la pobreza, la falta de conocimientos y la sumisión, está trayendo indígenas de Ecuador, hombres mujeres y niños, para que pidan limosna en semáforos, esquinas y avenidas de Bogotá, Medellín, Cali y otras ciudades (El Tiempo, 2005).

La afirmación tiene mucha contundencia así como bastante de sentido común, a tono con el momento histórico por el que estamos pasando en estos países latinoamericanos.

Indias e indios somos actualmente una marca para productos que hasta antes del “despertar étnico” en Latinoamérica, eran parte del folclore nacional de cada país. En idas y vueltas, estamos nuevamente sucumbiendo bajo el peso de la sombra colonialista, aquella que sólo ha permitido emitir destellos de gobiernos propios, sin necesidad de estar reivindicando de manera contestataria el poder. Vamos y venimos sin fijarnos en las fortalezas que tenemos y las historias se repiten. Los protagonistas son los mismos, pero ajustados cada uno con cada una de las épocas del capitalismo y sus clasificaciones identitarias económicas.

### **II.3. “POR LA MUJER BONITA Y POR LA PLATA HASTA EL DIABLO PECA”<sup>8</sup>: TERRITORIOS Y MERCADO DE IDENTIDADES**

Las identidades fundamentadas en categorías económicas ganaron tanta profundidad, que hoy día es difícil que una persona de la tercera edad, a pesar de comunicarse en lengua indígena y de practicar una cultura diferente de la mayoritaria en su correspondiente país, pueda identificarse explícitamente como indígena, es decir que hable abiertamente sobre su identidad étnica. El peso histórico de la categoría económica con la que se referencia a una persona como “campesino”, se encuentra incorporado a las formas de ser y de practicar la cultura “propia”. Por ejemplo, el término “raizal” es una identificación a la que se acude en poblaciones étnicas de Colombia para denotar la pertenencia a un territorio (Cabildo Muisca de Bosa, 2001), mas no la práctica de unas cotidianidades particulares. Estas últimas han venido siendo perfiladas por situaciones coyunturales, que se

---

8 Esta frase corresponde a la sabiduría propia de nuestros pueblos ancestrales, en esta ocasión aportada por José Abigail Pillimué Calambás



presentan en gran medida por las ideologías con mayor prestigio en determinada época.

En el Departamento del Cauca (Colombia), describe el compañero Pillimué<sup>9</sup>, hay personas mestizas que han estado aprovechándose del dinero que llega por *recursos de transferencias* del Estado<sup>10</sup>, gracias a la existencia del Resguardo indígena de Yaquivá, pues ejercen presiones para que estos recursos económicos sean en beneficio de la zona urbana. Afirma Pillimué:

Lo que sucede es que reciben las transferencias y se llevan para adelantar solamente en [la vereda de] La Milagrosa, para [formar] un colegio, asuntos de educación propia y que se dice propia. Pero estos son ya mestizos. (...) El señor Rafael Trujillo, papá de los Trujillos, ellos son nativos sí, pero ya ellos son mezclados. Allí hay más guambianos; cuando yo vine en el 1952 ya existían los guambianos que vinieron más antes que yo, ya perdidos el idioma, ya perdidos la cultura, ni son nasas, ni son guambianos, ni son blancos, y es cabildo. (Pillimué, 2006).

Esta situación se repite en varias zonas del país, donde es la gente que habita las cabeceras urbanas la que se beneficia directamente del dinero de los Resguardos indígenas. Mientras tanto, la población a nombre de la cual llega ese dinero vive en condiciones inferiores.

Respecto a esto dice Pillimué:

los propios Nasas existen ahora como agotados, como demacrados, como olvidados. Los de la vereda de Chichucue [...] no tienen sino una merita escuela, no tienen carretera, no tienen irrigación rural, por lo menos hasta un sector que se llama gradual donde yo vivo [...] Le estoy diciendo que están demacrados, que están abandonados porque el

---

9 José Abigail Pillimué Calambás. Autoridad tradicional (78 años de edad); originario del pueblo Misak, más conocido como de indígenas Guambianos. Vive en comunidad Nasa y se desempeña como Consejero de justicia indígena en la comunidad de la vereda El Salado, Resguardo indígena Nasa de Yaquivá, Municipio de Inzá, Departamento del Cauca. El autor conversó con esta autoridad, en varias entrevistas realizadas durante el mes de enero de 2006.

10 El dinero para inversión en los territorios indígenas es girado por el Estado colombiano a los Resguardos, con el fin de hacer funcionar programas que el nivel nacional no puede cubrir, pero que igual son obligación de las corporaciones públicas. A estos fondos se les llama recursos de transferencias y son girados a las entidades territoriales dependiendo de su número de habitantes y de los ingresos corrientes de la Nación. Los Resguardos son entidades territoriales y administrativas, hecho que les asimila con los municipios; tienen por tanto, la responsabilidad de administrar el dinero que el Estado transfiere. Este dinero, en principio, se gira a las Alcaldías Municipales y luego éstas lo hacen llegar a los respectivos Cabildos Mayores, donde las autoridades “determinan”, a través de asesorías con profesionales, los frentes de inversión.

gobernador [del Resguardo] [...] yo supe que había dicho: “esos indios pendejos no saben nada, no aprovechan nada, hasta las transferencias entonces aprovechemos nosotros” (Pillimúé, 2006).

Este caso refleja que verdaderamente los beneficios económicos y políticos están siendo aprovechados por sectores vecinos a comunidades indígenas o que pueden estar ubicados dentro de territorio indígena. Incluso los mismos habitantes que hasta hace poco despreciaban lo indígena, ahora se adjudican la representación de los pueblos, en vista de su mayor preparación académica y manejo de la cultura mayoritaria, incluido el idioma castellano.

Valga anotar que en muchas ocasiones, en las poblaciones desde donde se representan a varias comunidades, o que son cabeceras de Resguardo, no hablan la lengua Nasa, por lo tanto demandan educación bilingüe con el fin de volverse a hacer indígenas. En este orden, una vez recuperadas las tierras vía luchas campesinas e indígenas, viene el tema de la “recuperación cultural”. Nos comenta Pillimúé que el territorio de Chichucue, donde la gente reside en malas condiciones:

no es tierra recuperada, ellos son nativos de allí, como un árbol”, pero –continúa Pillimúé– en La Milagrosa, [...] ellos quieren educación propia y allá son más bien campesinos, ni guambía ni nasa hablan, sino puro castellano. Entonces [dicen los de la Milagrosa que] al profesor Virgilio [de Chichucue] le pagamos por de aparte fuera de su sueldo y nos enseña el nasa. Así todos hablamos nasa y así si ganamos el colegio (Pillimúé, 2006).

Llega a tal punto la ambición por hacerse de los beneficios estatales que según Pillimúé, en La Milagrosa quieren cambiar el título del Resguardo para que ya no sea de Yaquivá sino de La Milagrosa. Pero –asevera Pillimúé– “eso legalmente no pueden hacer, porque quieren que la cabecera del resguardo quede allá. Eso es una sucesión desde Juan Tama” (Pillimúé, 2006) quien según el pensamiento Nasa, es la autoridad suprema en asuntos de territorio, pues desde su existencia se tejieron las luchas por la recuperación de los territorios usurpados.

#### **II.4. “PRODUCTOS CULTURALES” DE LA POBREZA INDÍGENA**

Las clasificaciones económicas que actualmente califican a las poblaciones del mundo, están vinculadas a una ideología colonialista y por supuesto, también son reflejo de cambios o situaciones de la vida cotidiana. Por ejemplo, el ritmo musical *vallenato*<sup>11</sup> que identifica a la

---

11 Tradicionalmente la música de vallenato se interpreta con un acordeón, una guacharaca y una caja de percusión. Actualmente y gracias a las experiencias de fusión

idiosincrasia colombiana es adjudicado con frecuencia a la inventiva de los “juglares campesinos”, que en sus jornadas de trabajo encontraban la inspiración. Este hecho ha invisibilizado los aportes indígenas y afros a la constitución de este ritmo musical como identidad intercultural colombiana. Las identificaciones indígenas y afro representadas en los instrumentos musicales y diversidad de ritmos, sucumbieron ante la categoría “campesina” con la cual se le reconoce actualmente al *vallenato*. Antes de los “juglares campesinos” ha habido intérpretes indígenas que a ritmo de gaitas hembra y macho, transmitieron estas músicas que hoy se le adjudican a una población “campesina”.

En el caso de los Andes, la cumbia y sus mezclas con ritmos andinos tratan de quitarse el lastre que representó en la época de hacienda la identidad indígena. Los huaynos, albazos, san juanitos, chuntunquis y otros ritmos musicales de los Andes sucumben ante las simbiosis con las cumbias comerciales. Consecuentemente, se tejen identidades en torno a estos fenómenos de la cultura que son en gran medida económicos y, a su vez, van produciendo formas de pensar y ser en torno al mercado. La *cultura chicha*, por ejemplo, para hablar del caso Ecuador y Perú, ha sido un fenómeno tanto en el medio rural como en las urbes. Por su naturaleza mercantil, la música chicha se ha extendido de los bailes populares a las fiestas familiares y comunitarias, sembrando de esta manera nuevas identidades en la juventud, que a pesar de pertenecer a pueblos campesinos- indígenas, empiezan a ser “indígenas” ahora, bajo los códigos culturales que van marcando los mercados.

Sin duda, el discurso de los Estados-nación hizo una asimilación forzada de estos valores culturales étnicos, potenciándolos como originales de cada país recién inventado. He aquí la utilización política de las culturas indígenas para los intereses del poder colonial reinante recién entrado el siglo XIX, cuando fueron inventados la mayoría de países en América Latina. Para Aníbal Quijano:

la nacionalidad de los nuevos Estados no representa [...] a las identidades de la abrumadora mayoría de la población sometida [...]. En rigor, originalmente les era contraria [...] el nuevo Estado independiente en esta América (Latina), no emergía como un moderno Estado-nación: no era nacional respecto de la inmensa mayoría de la población y no era democrático, no estaba fundado en, ni representaba, ninguna efectiva ciudadanía mayoritaria. Era una ceñida expresión de la colonialidad del poder (Quijano, 2004).

---

musical, se emplean bajos eléctricos, guitarras, gaitas y otros instrumentos que han colocado a cantantes como Carlos Vives y su grupo La Provincia, en el plano mundial de la música latina o étnica, como suele también conocerse a estos géneros

Para los intereses políticos y de reivindicación identitaria nacional, las culturas étnicas han sido aprovechadas en pro de esta otra empresa del poder.

Ya no sólo son los gobiernos y algunas organizaciones indígenas quienes se apoyan en aquella invención que formula indígenas = pobreza, para lograr préstamos, donaciones y cooperación. La cuestión étnica en su dimensión económica ya es un objeto mercantil cotidiano de manejo asequible a las mentes encargadas de explotar cuanto producto está en boga. Así como en términos mercantiles un producto artesanal representa “lo indígena”, “lo étnico”, “lo exótico” –mucho más si se trata de una mochila arhuaca (por ser originaria de la sierra nevada de Santa Marta, tierra del pueblo arhuaco-, un tapiz quechua, un poncho Kichwa, unos collares amazónicos y otros “productos étnicos” más-. Todo aquello relacionado con la vida indígena, es también directamente relacionado con la idea de pobreza. Más que existir empresarios aprovechándose de “la pobreza, la sumisión y la falta de conocimientos” (El Tiempo, 2005), lo que hay son agentes vendiendo la pobreza étnica. Aquella pobreza inventada desde los organismos internacionales de las finanzas, el mercado y el dinero, está siendo ya objeto de transacción cotidiana.

### III. ETNICIDAD, POLÍTICAS PARA LA DIVERSIDAD Y POBREZA

*“que vivan con sus usos y costumbres, con medicina tradicional, pero más sin embargo, tengan su potencia de entendimiento y que ellos también sean gobernadores, que ellos por su propia cuenta manejen sus tierras, ellos también son capaces de educar a sus hijos, a sus hijas”.*

José Abigail Pillimú Calambás

La pobreza es un tapiz con diferentes matices, que se presenta cuando “se carece de entendimiento”, capacitación, formación, autonomía e incluso -tomando como referencia la visión de una cultura de la pobreza, sin que sea necesariamente éste el caso-, cuando existe la formación de una cultura del apadrinamiento. Esta cultura del apadrinamiento –o paternalismo- no es otra cosa que la actitud de impotencia, fatalidad, pasividad y búsqueda de caridad asumida políticamente por una parte de la población indígena, aprovechando el peso del colonialismo que aún permanece vivo en el sentido común de toda la población latinoamericana. El dinero, las dádivas y remuneraciones en especie, obtenidas como parte de las políticas de diferenciación positiva que pretenden cumplir con una reparación histórica, en realidad son parte de la estructura macro del neoliberalismo, la cual se diferencia muy poco del papel cumplido en cada época correspondiente por in-

vasores, colonos, hacendados, patrones, empleadores, políticos y explotadores de la etnicidad vista como pobreza. Merecen mencionarse también en este campo, las acciones emprendidas por las ONG y la cooperación internacional. Las mismas han pretendido suplir necesidades, pero también crearlas, lo cual guarda poca distancia con el engranaje que en su tiempo manipularon los invasores.

La interculturalidad, las relaciones intergeneracionales, los diálogos intertextuales ayudan a comprender los posibles senderos enunciados por Pillimué, quien ha cohabitado en la zona andina del país junto a personas de otras etnias y grupos sociales, culturales y económicos. Su experiencia por la vida cotidiana y organizativa de los pueblos Nasa y Guambiano (sur de Colombia), aporta a esta investigación elementos que si bien son parte de un palimpsesto de conocimientos actuales entreverados con saberes añejos, son de una vigencia urgente para el devenir de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Por otra parte, encontré en Ecuador la experiencia de gobierno local del municipio de Cotacachi –provincia de Imbabura al norte del Ecuador-. En este caso, se resalta la importancia de la participación efectiva de la gente dentro del engranaje necesario para echar a andar un proceso de gobierno. Auki Tituaña<sup>12</sup>, alcalde de Cotacachi, y otros hombres y mujeres, indígenas y no indígenas del Ecuador, a través de sus testimonios aportan la experiencia del camino político andado, a cargo de responsabilidades en un gobierno local, con una proyección nacional e internacional.

### III.1. POBREZA DE SOLEMNIDAD

Rasgos como la impotencia, la fatalidad, la pasividad y la búsqueda de caridad por parte de la población indígena han sido tomados como caracteres inherentes a la “raza” indígena. Fue así que las dirigencias liberal-positivistas que organizaron los Estados en Colombia y Ecuador justificaron sus políticas de exterminio, *campesinización* y migración, aludiendo precisamente a la condición “inferior” de los pueblos originarios. “Pobreza de solemnidad” es una categoría que continúa vigente en las realidades de la situación étnica, a pesar de haber pasado más de un siglo de su aparición como concepto aplicado a la población indígena. Hoy esta combinación idiomática no es utilizada cotidianamente, pues sencillamente se alude a pobreza en términos generales, obviamente desde el extremo económico que se ha encargado de crearla y dotarla de todas sus características. No por estar en desuso, la “pobreza de

---

12 La entrevista que se cita en este artículo fue realizada por Germán Muenala y publicada en internet en: MUENALA, Germán S.f.

solemnidad” es descartable para el caso que se aborda en esta investigación. Es pertinente aclarar que se toma no en su significado como “dependencia de los demás para sobrevivir” (Iglesias, 1989), sino en su connotación actual, comprendida y revelada como tal por el compañero Pillimué.

Según el testimonio de este consejero guambiano, *pobres de solemnidad* son las personas que viven exclusivamente en su propia cultura, sin conocer otro idioma, otras costumbres, otras formas de tratar enfermedades, de educación y que sólo practican sus creencias, ateniéndose a las autoridades tradicionales, es decir que tienen incapacidad para relacionarse con otras formas de cultura y de entender el mundo:

[pobre de solemnidad es quien] no sabe nada, sin ley, sin dios casi. Solamente [practica] usos y costumbres. Que acostumbran a su manera de vivir antiguamente cuando llegaron los europeos. La ley de ellos es la cuestión de vivir (...) según la naturaleza, médicos tradicionales, vivir lo que diga el cacique, lo que diga el médico. Hay en Colombia *mamos*<sup>13</sup>, *caciques*<sup>14</sup> y *taitas*<sup>15</sup>. Allá es lo que diga el *mayor*<sup>16</sup>. Esa es la ley de ellos. Hasta ahora viven en usos y costumbres. Pero adelante, civilizar, lo que el gobierno nacional, lo que la comunidad europea, lo que viene a sacar delante de su propia educación no la entienden todavía (Iglesias, 1989).

En primer término, es importante el lugar dado en este testimonio al tema de la civilización. Esta “carencia de entendimiento” ya empieza a expresar algunos problemas que no han sido tocados por la visión

---

13 Autoridad tradicional encargada de guiar espiritualmente y culturalmente, los destinos de los pueblos indígenas habitantes de la sierra nevada de Santa Marta en Colombia: Koguis (Sanka), Arsarios (Wiwa), Arhuacos (Ijka) y Kankuamos, cuya identificación más conocida y generalizada es la de Arhuacos. Pertenecen lingüísticamente a la familia chibcha.

14 Es la máxima autoridad política que dirige a un pueblo indígena determinado, sin embargo, en algunas etnias se habla de gobernador o gobernadora que desempeña igual función que la de ser cacique

15 Para algunos pueblos indígenas originarios de los andes colombianos, entre los cuales tenemos a Ingas, Guambianos y Pastos, la figura representativa de la guianza espiritual, política y de sabiduría, pertenece a los taitas, quienes en su totalidad son hombres mayores. La palabra taita es de uso cotidiano en los andes colombianos, para aludir al hombre mayor de una familia, al papá o al abuelo. La palabra se popularizó como parte del folclore campesino y resultó siendo de uso indiscriminado por parte de folcloristas, durante la presentación de obras dramáticas, dancísticas y literarias. A pesar de la folclorización, la palabra es hoy de un uso muy vigente, tanto en poblaciones campesinas como en pueblos indígenas.

16 Es decir el hombre adulto más anciano de la comunidad.

economicista de la pobreza. La insistencia sobre el supuesto “estado de ignorancia” de los indígenas, ha llevado a la usurpación y el robo de tierras y también al aprovechamiento de esta situación por parte de oportunistas, que han sabido identificar el “gran negocio” que representa la identidad indígena en estos tiempos, después de haberse proclamado la constitución nacional de 1991 –en el caso colombiano-. En segundo lugar, opera una visión de *incompletud* cultural, pues pobres de solemnidad son quienes apenas practican su propia cultura y valores, pero no conocen ni entienden otros mundos, específicamente el mundo mestizo, al cual no acceden por las carencias físicas como carreteras, transporte o servicios básicos públicos. Agrega Pillimué, en su testimonio, que:

hablar en lengua, en su propio idioma eso es riqueza de ellos, pero solemnidad, pobres de solemnidad es que no tienen civilización, eso es todo. La civilización es lo que se llama hoy en día hasta alcanzar a ser presidente de la república, hasta ser alcalde municipal, hasta ser gobernador de un departamento, hasta ser quien sabe cómo lo que se llama una civilización. Eso es pobres de solemnidad. (Pillimué, 2006)

Sin duda, lo que propone esta visión de la pobreza es que los pueblos indígenas deben ser gobernados por la propia gente que se identifica como tal, que pone en práctica su lengua, vestido, cultura y respeto por las autoridades propias. Para llegar a tal status es imprescindible acceder también a los conocimientos de la cultura nacional, pues bajo sus leyes, además de las propias de cada cultura, se vive en los territorios indígenas.

Hablar la lengua (o idioma) indígena es sin duda una señal de distinción, de pertenencia a un pueblo. Sin embargo, también ha sido concebido como señal de atraso por parte de la sociedad mayoritaria, pues denota incapacidad de entendimiento de la lengua castellana. Igualmente, en muchas situaciones, padres y madres indígenas no desean que sus hijas e hijos mantengan su idioma indígena, sino que rápidamente se inclinan por el aprendizaje del castellano, como una herramienta de defensa ante los embates cotidianos. Decía Pillimué que en Chichucue, estaban masacrados y abandonados porque no sabían hablar en castellano sino en Nasa, por lo tanto no se sabían defender. Paradójicamente, en las poblaciones mestizas vecinas, se están adelantando programas de educación intercultural bilingüe para que quienes hablan sólo castellano puedan aprender la lengua indígena, en un firme esfuerzo por recuperar las identidades perdidas y darles el *status* de indígenas, pues así se justifican el acceso a los derechos constitucionales.

### III.2. EL EMPLEO DE RECURSOS ECONÓMICOS

Debido al atraso en el que se hallaban sumidos muchos de los pueblos, municipios y comunidades, luego de las luchas por la tierra, actividad guerrillera, militar y paramilitar, los *recursos de transferencias* se destinaron en infraestructura educativa, de salud, vías de acceso y sedes administrativas. Este tipo de inversiones hoy son vistas por las propias autoridades como un error en el que se han incurrido las dirigencias que reciben los recursos. Se dice que esto “es jugarle a la privatización” emprendida por el modelo neoliberal, y encargarse de funciones que le competen al Estado central. Según Germán Campo, indígena Nasa del Cauca, Colombia:

[Por] ejemplo nosotros con el recurso de transferencia hacíamos escuelas, no íbamos a hacer escuela nosotros. Nosotros con esos recursos íbamos hacer fortalecer una etnoeducación, fortalecer a la comunidad en la parte de la educación, mas no en ir a construir una escuela; en la parte de salud lo que hacíamos era crear puestos de salud, contratar enfermeras todo eso; entonces ¿qué pasó? Allí estábamos tapando un vacío que ellos estaban dejando; estábamos supliendo la responsabilidad de ellos. Entonces ellos reídos porque con esa platica arreglábamos carreteras, entonces ellos no invertían en carreteras, no hacían escuelas, no hacía un puesto de salud porque lo hacíamos nosotros con la platica (Campo, 2004).

El argumento presentado por Germán Campo, confirma que el Estado, en su idea general aún pretende alejarse y desentenderse del “problema indígena”<sup>17</sup>, como una forma de anularlo, por no decir aniquilarlo. Es como si ahora la extinción de la población indígena –en el mejor de los casos- se hubiera delegado a las propias autoridades tradicionales de las comunidades, y a quienes se encargan de asesorarlas. Sin embargo, también otros entes comienzan a suplir a este Estado, tales como las ONG y la cooperación internacional. Se ha querido disfrazar este abandono con el argumento de la “autonomía” de los pueblos.

“En Colombia se le han restituido principalmente los [derechos] políticos y en parte los económicos y sociales. A las corporaciones públicas han accedido sus voceros y la vigencia de los resguardos se les ha reivindicado. Sin embargo, sus etnias no han adquirido, parejamente, los grados requeridos de civilización y educación” (Espinosa, 2005).

---

17 Parafraseando a José Carlos Mariátegui, que en una de sus obras habla de: “el Problema del Indio”. En: MARIÁTEGUI, José Carlos 1928. *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Biblioteca Amauta [En el año 1952, se añadió, como segunda parte del ensayo “El problema del indio”, la sección “Sumaria revisión histórica” (1929)].



Pese a que cabe cuestionar desde dónde está hablando de “civilización” el autor citado anteriormente, es innegable que el Estado no ha asumido su deber constitucional: garantizar la educación básica y acorde a las necesidades de los contextos culturales.

En el caso ecuatoriano, sucede una situación similar en cuanto al objetivo final que es desentenderse del problema indígena. Sin embargo, allí no se ha delegado el asunto desde partidas presupuestarias que llegan a los pueblos indígenas como sucede en Colombia, sino más bien desde la ubicación de burocracias gubernamentales en las cuales también tienen participación algunas personalidades de la elite indígena. Por ejemplo, la Dirección de Educación Bilingüe surge en el año 1988, pero:

no acaba de vérselo como una importante oportunidad para mejorar la calidad de educación rural dirigida a los pueblos indígenas y se trata marginalmente desde el gobierno central y el Ministerio de Educación. [Este organismo] más bien se ve amenazado ya que hacen una competencia de quién es mejor [entre el ministerio de Educación Nacional y la Dirección Nacional de Educación Bilingüe], por lo tanto la falta de visión en la creación de estas instituciones desde las autoridades centrales, en los diferentes gobiernos no han apoyado sustancialmente para consolidarlos<sup>18</sup> (Muenala, s.f.).

En este escenario, lo que se evidencia es una puja por comprobar que el sistema de educación intercultural bilingüe no es tan bueno como el sistema estatal estandarizado. Allí se alimenta a una elite política indígena que, si bien lucha por el reconocimiento de esta educación, no ha centrado sus acciones para que en todo el Estado ecuatoriano se respeten las diversidades. Por el contrario, la división entre los sistemas educativos profundiza las concepciones del sentido común en las que son claras las fronteras entre el papel a desempeñar por las gentes indígenas y por las gentes que no lo son, en el escenario económico nacional. En todo caso, lo que se observa aquí son dos formas de abordaje del tema por parte del Estado. Uno, que es el de la política de las “ventanillas”, que reduce básicamente la cuestión a abrir una oficina o ventanilla que atiende indígenas, que no cuenta con presupuesto y que se encuentra totalmente excluida de la dinámica institucional en su conjunto. La otra a través de la participación de personalidades de la elite indígena en burocracias, incorporándose en calidad de “indios permitidos” (Hale, 2004).

---

18 Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi, Ecuador, en Muenala, Germán s.f.

### III.3. OPCIONES PARA LUCHAR DESDE LA INTERCULTURALIDAD

En los testimonios de Pillimué, se encuentran serias evidencias de manipulación de la etnicidad por parte de “elementos no- indígenas” (sic), es decir la población mestiza que se hace pasar por indígena y recibe los beneficios de las políticas de diferenciación positiva contempladas en la Constitución. Este hecho empieza a ser una señal de la integración que otros sectores de la sociedad han empezado a implementar, en el sentido de suplir sus necesidades inmediatas, aprovechado su cercanía a comunidades indígenas que muchas veces no están enteradas del valor político que han adquirido las identidades y así acceder al tratamiento preferencial contemplado para esta situación. Si bien la integración de demandas no es indeseable, aún para poblaciones que no han pasado por la historia de discriminación de los pueblos indígenas, es evidente que hay gente aprovechándose de beneficios obtenidos de estas demandas, sabiendo que tienen como vecinas a comunidades indígenas, en razón de las cuales se reciben dichos beneficios. Esta integralidad positiva de las demandas sociales, culturales y económicas trae consecuencias negativas cuando suceden hechos como el de la gente de Chichucue; quienes por estar más apartados de los medios para informarse y para gestionar, y por no contar con presencia en las cabeceras municipales, son víctimas de un nuevo saqueo, esta vez a manos de sus propios vecinos mestizos. Por esta razón es que –parafraseando a Pillimué-, pueden considerarse pueblos que “padecen una *pobrecía* de solemnidad”.

#### POBREZA DE SOLEMNIDAD E “INTERLINGÜISMO”

Si bien la combinación más acorde con procesos interculturales en asuntos del idioma es el bilingüismo, no puede limitarse la visión a la simple utilización de dos lenguas para comunicar los pensamientos. La convivencia de lenguas no debería desembocar obligada y mecánicamente en la fabricación de gentes bilingües, sino de relaciones trenzadas en la coexistencia no sólo de dos, sino de muchas más lenguas e idiomas. Dicho contexto es relacional y, en este sentido, está sujeto a negociaciones sociales entre grupos y personas con culturas diversas, de allí el distanciamiento con el bilingüismo como situación técnica deseable. Es pertinente aclarar que no se hace referencia a la “interlengua” designada a partir de Selinker (1972: 209- 231), donde se hace adquisición parcial de una segunda lengua.

Respecto a la situación de *interlingüismo* que se plantea, vale resaltar un momento en el que formulé una pregunta al consejero indígena Pillimué durante una de nuestras charlas, que estaba referida a cómo le llamaría a la situación de la gente de Chichucue, con relación a su situación cultural. Pillimué respondió a la pregunta en forma

contundente y muy segura, hablando en su lengua Namsrik (lengua materna de José Abigail). Continuó haciendo alusión a la “pobrecía de solemnidad” en castellano. Seguidamente dijo que cuando alguien no entiende un idioma en el que le están hablando, en este instante esta persona es pobre de solemnidad, pues no comprende lo que están intentando comunicarle, por lo tanto de allí también depende cuánto pueda desempeñarse una persona en un medio determinado. La importancia de poder comunicarse en lengua castellana, sin menoscabo de la lengua indígena es entonces una de las propuestas que a bien entiendo como posibilidad para resolver de manera intercultural la “pobrecía de solemnidad” a que hace alusión Pillimué.

En la misma forma en que sucede una situación desventajosa cuando un pueblo indígena no tiene relación ni dominio sobre una lengua como la castellana, lo mismo ocurre cuando una comunidad campesina o urbana –como la asentada en la vereda La Milagrosa- no comprende las lenguas indígenas habladas en el territorio donde habitan. Para Pillimué:

los de la vereda La Milagrosa como no tienen idioma nasa, que no hablan la lengua nasa, y como quieren sacar adelante entonces usurpan el derecho indígena [de la gente de Chichucue]. [...] Se sienten pobrecitos de solemnidad los de La Milagrosa, que ya son profesados, ya son entendidos de todo, pero no saben hablar la lengua de ninguna clase ni guambía, ni nasa, entonces todavía le quitan ese derecho [a la gente de Chichucue] de sacar adelante como educación propia. (Pillimué, 2006)

La situación evidencia que, no solamente se ha pretendido aprovecharse de una representación étnica ante el Estado, sino que ha habido preocupación por perpetuarlo, a través de la estrategia de un bilingüismo al revés. Este tipo de bilingüismo promueve que la gente que habla el idioma castellano, es decir el mayoritario, se preocupe por aprender técnicamente la lengua nasayuwe para ganar prestigio étnico y continuar validando el acceso a la diferenciación positiva emprendida por el Estado colombiano. Cuando Pillimué afirma que son *pobres de solemnidad* por esta situación, está queriendo decir que si esta urgencia de adquirir la lengua indígena no es adelantada con éxito, pueden venirse atrás muchas de las prerrogativas ganadas. En el discurso de Pillimué existe una dosis de paradoja que voltea la situación de pobreza con la que califica a la población de Chichucue, y la transforma en situación de pobreza para la gente de la vereda La Milagrosa, que vive en unas condiciones de “civilización”, oportunidades y organización urbana creciente. He aquí que la conceptualización de pobreza es relativa, dependiendo entre otras, de las particularidades culturales de los pueblos a los que se les califica como pobres.

Con lo anterior queda enunciar que efectivamente lo lingüístico tiene raíces culturales que no pueden borrarse. Mientras que las gentes con idioma castellano deben aprender la lengua indígena de manera mecánica, para la gente indígena el manejo de la lengua castellana implica también moverse en los códigos culturales de las otras culturas que dialogan en castellano. En el caso de la pobreza por el no dominio del idioma castellano, resta por avanzar en el manejo adecuado y fluido de dicho idioma y sus conectividades que influyen sobre los asuntos sociales, económicos y políticos.

### **ALLI KAUSAY**

En el caso ecuatoriano, hubo aportes tendientes también a contemplar la interdisciplinariedad y la interculturalidad, pero a partir de las concepciones propias de los pueblos indígenas, para luego juntarlas con categorías propias de “otras” culturas, tales como las del mundo occidental, que ha pretendido encerrar en una sola concepción a todas las culturas. En palabras kichwa sería caminar por el *Alli Kausay* o “buen vivir” en castellano. En este sentido, según Lourdes Tibán<sup>19</sup>, “para el movimiento indígena el desarrollo es el buen vivir que nosotros llamamos el *Alli Kausay* y que se configura esto en que la gente de las comunidades y las familias tengan para comer, para vestirse, para educar a sus hijos y hasta ahí, es decir, no está tanto en el ahorro o tener plata en el banco, si no que yo quiero vivir bien en la comunidad, pero ya con tantas relaciones que hemos tenido a nivel externo como que el desarrollo comienza a ser visto en el excedente, y en las comunidades no podemos hablar de un excedente si no de cubrir necesidades básicas que ahora en el momento ni si quiera podemos cubrir”. El testimonio evidencia que la acumulación de capitales no pertenece al ámbito de la concepción indígena Kichwa de vivir bien, lo cual es contrario a una situación de pobreza y también al mismo concepto de desarrollo, emprendido desde una perspectiva economicista de la vida.

Para corroborar que la mirada de la pobreza que actualmente está siendo empleada pertenece a un ámbito externo y generalizador, podría señalarse la situación presentada con la acción de las ONG y la cooperación internacional en la vida de los pueblos indígenas: “el término desarrollo se introduce a las comunidades indígenas a través

---

19 Actual secretaria ejecutiva del Consejo de desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador (CODENPE), institución estatal creada con el objeto de garantizar el desarrollo económico a las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Para el tiempo que Lourdes nos aportó sus palabras para esta investigación, ella se desempeñaba como consultora en la agencia de cooperación alemana GTZ con sede en Quito, labor en la que completaba dos años. Ella también se ha desempeñado como vice-ministra de Bienestar Social del Ecuador y en la dirigencia indígena de su provincia Cotopaxi.

de varios proyectos o exigencias del Banco Mundial o del BID y algunas ONG que cooperan con el movimiento indígena” (Tibán, 2005)<sup>20</sup>. En consecuencia, las acciones emprendidas por estas organizaciones no arrojan resultados que en la cotidianidad evidencien reducción de la pobreza que éstas han encontrado: “No hay una provincia que diga, aquí hubo 80 ONG y aquí la pobreza ha bajado un 40%, eso no hay datos que puedan demostrarlo, la pobreza sigue” (Ídem.). Por el contrario, se generan más necesidades, debido a que no hay acciones conjuntas que consulten a las comunidades, personas, autoridades y gentes que en la cotidianidad viven interactuando en o con la gente indígena. Desde su labor como consultora de una agencia de cooperación, Lourdes Tibán propone la revisión del accionar externo a los pueblos, pues tiene conocimiento que en provincias donde la cantidad de ONG es más alta, la situación de pobreza realmente aumenta:

[...] hay que hacer una revisión a la política de cooperación internacional, donde [...] sin imposiciones, [...] [se hagan consultas] a nivel de base [para saber] qué es lo que quieren y no solamente con una institución [...] si no con todas las que trabajan en el país. (Ídem, 2005)

La situación de la inversión para el “desarrollo” de los pueblos indígenas en Colombia ha entrado en una etapa de reflexión por parte de la dirigencia, debido a que los recursos de transferencia deben ser invertidos de manera que se cubran asuntos que el Estado no alcanza a garantizar, principalmente porque no está obligado constitucionalmente. Al respecto, Germán Campo afirma que el proceso de repensar la inversión ha arrojado resultados como el direccionamiento de recursos de transferencia hacia el fortalecimiento de una “economía propia”:

a partir de ese análisis en una reunión grande con todos los cabildos, [dijimos que] en verdad esa plata fue [...] luchada para que la comunidad indígena se fortalezca. Y es así que hemos fortalecido la economía propia, [...] volviendo a lo que es la parte agrícola, a lo que es el *tul* que eso es como digamos productos diversos no es monocultivos porque nosotros veníamos de una trayectoria de monocultivo. (Campo, 2004)

El replanteo acerca de las maneras de invertir los recursos de transferencia, ha resultado una señal positiva para el movimiento indígena colombiano en el sentido de fortalecer los procesos sociales, políticos, culturales y económicos, sin necesidad de dividir estas temáticas, pues se entiende que todas son afectadas por los cambios que en

---

20 Entrevista realizada en Quito, Ecuador durante el mes de marzo de 2005.

cualquiera de ellas ocurran. Igualmente, ha sido una estrategia para estudiar las necesidades y así tener una posición en el momento de gestionar recursos económicos y de apoyo técnico ante las ONG y la cooperación internacional.

[...] No solamente con esos recursos [de transferencia], sino con recursos que solicitamos a las ONG los invertimos en una economía muy propia que es recuperar nuestras tradiciones económicas, culturales y nuestra propia alimentación. Entonces, como hicimos nosotros, sistema o modelo que es el *tul* donde usted va y encuentra diversidad de cultivos, no que sea sólo café, sino que al ir a un cultivo de esos encuentra café, encuentra yuca, encuentra plátano, encuentra caña, encuentra piñas, encuentra naranjas, encuentra limones o sea empieza haber una diversidad de cultivos (Idem, 2004).

### **ACABAR CON LA EXPLOTACIÓN DESDE SOLUCIONES CULTURALES INTERNAS**

Según Gourkoa (2005) los bajos precios de los alimentos, artesanías y otros artículos de primera necesidad se derivan de una política de marginación y sobreexplotación de las masas campesino-indígenas, que sostienen de esta manera el desarrollo de las urbes. “Esta transferencia de valor del mundo indígena a los centros urbanos asienta su economía familiar en el autoconsumo y convierte al mundo indígena en un tercer mundo en el interior de los países del Tercer Mundo” (Gourkoa, 2005). Ello explica, en parte, la distancia económica, social y de “desarrollo” entre las masas campesino-indígenas y las ciudades urbanas del Tercer Mundo. Esta distancia es, según el autor, muy superior a la existente entre las urbes del Tercer Mundo y del Primer Mundo.

Para Gourkoa:

[f]rente a la mundialización de la mercancía impuesta por la globalización y frente a la mercantilización de las relaciones humanas, la gente indígena responde con la comunidad [lo cual se refleja en que] para sobrevivir en la globalización, de los pueblos hacia fuera se desarrollan las categorías mercantilistas. Por el contrario, al interior de los pueblos, se desarrollan otras estrategias y prácticas como la reciprocidad, el compromiso comunero y la solidaridad. (Gourkoa, 2005)

En el texto, se determina que la propiedad comunitaria, el respeto a la naturaleza, las relaciones solidarias, las prácticas democráticas y participativas y el sentimiento de pertenencia, son las alternativas con las que cuenta el mundo indígena en estos inicios de siglo XXI, ante la globalización, la civilización y la llamada modernidad.

Un acercamiento a lo que describe Gourkoa corresponde a las acciones emprendidas en el Cauca, Colombia, en relación al manejo

de la economía. En estos momentos, allí se analiza, mientras se ponen en práctica, las conveniencias y desventajas del sistema de economía de subsistencia y de seguridad alimentaria, debido a la dependencia de muchos productos externos a la producción propia. El compañero indígena Nasa Germán Campo, nos comenta cómo estaba siendo manejada la explotación de mano de obra:

lo que hacíamos nosotros era hacer unos cultivos; ejemplo tumbábamos todo el monte y sembrábamos todo el lote en café entonces vendíamos en café y comprábamos el fríjol, la yuca, comprábamos el plátano, comprábamos el pescado, comprábamos la gallina en los galpones porque [...] teníamos plata del cafecito. Aquí en la parte plana, la gente sembraba toda en caña, entonces cuando el ingenio le pagaba con la platica [la gente de la comunidad] compraba los enlatados, compraba todo. (Campo, 2004)

Como se evidencia con el testimonio citado, el sistema de mercado ha estado controlando en todos los lugares a través de las generalizaciones y uniformidades, pretendiendo especializar zonas y personas, para determinadas labores y siembra de determinados productos. Por otra parte, afirma Germán que la generación de un cambio para promover la economía propia basada en cultivos mixtos o *nasa tull*, ha sido muy lenta debido a las necesidades de dinero para comprar los elementos que no se producen en la región:

la gente viene con esa mentalidad de capitalismo entonces es difícil porque uno se para aquí, digamos, en el centro y ve hacia el valle donde todo es monocultivo y todo es plata. Entonces toda la gente tenía esa visión y para cambiar esa visión ha sido muy difícil pero no imposible, ya hemos avanzado. Un 60 o 70% de las comunidades han entendido nuestro proceso, entonces estamos avanzando en una economía propia. (Idem, 2004)

### **MINGA, INTERACCIÓN, CONVITE, TULL, U'WBOHINÁ: DE SABERES Y CONOCIMIENTOS**

*U'wbohiná* es una conjunción de palabras en lengua u'wa con la cual se denotan las relaciones entre grupos, personas o comunidades vecinas. Representa desigualdad, pero equilibrio dado por la relación en sí de estas desigualdades. *U'wbohiná* describe en sí las formas de relación, no es un nombre inmóvil, pues también estas palabras significan unión sexual, enganche, relación, apareamiento, acto de sentimiento que une. En este sentido, *u'wbohiná* implica una relativización dependiendo del lugar que estemos ocupando con relación a las otras personas, grupos o comunidades. Significados semejantes pueden encontrarse para los términos *minga* y *convite*. *Minga* es un término de

la cultura andina que significa labor en conjunto, ayuda y relación de mutualidad. El *tull*, una palabra en nasayuwe (lengua hablada por el pueblo nasa), implica que en un espacio de siembra pueden coexistir diferentes productos agrícolas.

Con la interculturalidad como principio, puede acudirse a diversidad de prácticas y estrategias de unos u otros pueblos, sin necesidad de la imposición de alguno de ellos. De esto se trata la relación que en este artículo se propone, derivada de los encuentros con la gente indígena y no indígena consultada. Entre las estrategias de mejoramiento para las condiciones económicas, que han sido planteadas en el desarrollo de esta investigación se encuentra el acudir a diferentes medios; en definitiva, se descarta toda propuesta que lleve a sumarse de manera general, bien sea al mercado, bien sea a la economía solidaria, a la auto subsistencia. En este sentido, es acorde con los milenarios pensamientos que han venido iluminando a las generaciones que van por delante nuestro y que ahora toman su lugar para brindarnos todo cuanto conocen y saben, para acompañar nuestros pasos. De esta manera, Jaime Collazos –Consejero de salud de la ACIN- X’ab Wala Kiwe y Gerente de la Aseguradora de Riesgos en Salud ARS indígena-, contempla que:

los legados de Juan Tama [...] cogen todo lo bueno de afuera pero lo malo nada y si tienes malo de adentro, sácalo. [...] Nosotros no podemos cerrarnos, al contrario, todo lo que haya de tecnología, ciencia, medicina, agarrémoslo y adecuámoslo en nuestro medio. Entonces yo creo que oportunidades hay muchas si no que se están [implementando gradualmente, para no tomarlas sin planificación] (Collazos, 2004).

Similar perspectiva puede encontrarse en la visión que expone el compañero Kichwa Otavalo Auki Tituaña<sup>21</sup>, alcalde de Cotacachi (uno de los municipios alternativos del Ecuador) desde el año 1996. Señala Tituaña (s.f.) que los aportes de la experiencia de Cotacachi para otras instancias de gobierno son:

1. Optimizar los recursos propios y también conseguir nuevos recursos a nivel nacional y a nivel internacional. “Es decir manteniendo algo que los políticos tradicionales estaban tratando de matar como es la movilización social, las mingas, la participación; nos estaban acostumbrando a un ejercicio de administración clientelar, entregándonos las obras, entregándonos las llaves de las escuelas o las casas comunales, sin participación, porque

---

21 En la entrevista concedida a Germán Muenala.



- no había vigilancia, no había cuestionamiento a lo que ellos podían hacer para beneficio personal”.
2. Contar con los conocimientos propios del contexto que residen en las gentes y sus cotidianidades; lo cual ha implicado “actuar en concordancia con lo que ocurre en nuestras comunidades, en nuestra sociedad milenaria y la hemos nutrido con herramientas técnicas, de tal manera que haber logrado esta metodología exclusivamente local, cotacacheña, nutrida de las experiencias de organización nacional, desde el pueblo indígena, nos ha permitido avanzar”.
  3. Combinando estos conocimientos propios con los conocimientos que el mundo brinda; es decir, “con nuestra metodología, con nuestros técnicos, con nuestros equipos y con nuestro sistema de organización, [evidenciando] [...] un sistema que no es inventado, no es exportado ni de Cuba como algunos detractores podían creerlo, ni de Estados Unidos, ni de Europa”. Estos aportes han calado de manera profunda en el contexto nacional e internacional y han llamado la atención de otras personas que también se desempeñan como alcaldes y alcaldesas, además de otras gentes provenientes de instituciones de desarrollo.

### **EL ABUSO DE LAS IDENTIDADES ÉTNICAS ES UN DELITO**

Ante la problemática de la explotación a través de la mendicidad indígena en las ciudades es pertinente asumir acciones contundentes, mediante las cuales se haga justicia y se declaren estas acciones como un delito de trata de personas. Las revisiones de la historia y la recopilación de memorias cotidianas dan testimonio de innumerables atrocidades, que jamás han sido juzgadas ni compensadas como debiera ser. Es importante llamar a las cosas por su nombre, la invasión europea a América, las violaciones, el robo y el saqueo sólo han sido tímidamente reinterpretadas en los últimos años como “encuentro de dos mundos”. Afortunadamente, el episodio conocido equivocadamente como el “descubrimiento de América”, ha estado bastante revaluado y se cuenta con innumerables estudios, escritos y publicaciones que comprueban que Europa no fue la primera en llegar a América, pues antes de esto hubo diferentes migraciones y expediciones que no sólo no violentaron lo encontrado, sino que al contrario lo enriquecieron. Me refiero a investigaciones como la publicada por Gavin Menzies (2004), titulada *1421 el año en que China descubrió el mundo* y otras en esta perspectiva. A pesar de lo mucho que puede hablarse sobre las relaciones interculturales que existieron antes de la invasión europea a América, dolorosamente he de referirme a los delitos de esclavitud, explotación laboral, servidumbre y otros relacio-

nados con la existencia de ricos y pobres. No es un secreto que dichas acciones han dejado consecuencias muy profundas en el corazón y alma de nuestras gentes americanas que sin duda hoy permanecen a pesar de la férrea resistencia declarada de manera subrepticia, pero no por ello acallada y timorata.

Es precisamente en esta última perspectiva que pronunciamientos como el que a continuación citaré, deben ser tenidos en cuenta para contrarrestar la trata de indígenas del Ecuador para ser explotados y explotadas “laboralmente” en Colombia a través de la mendicidad.

Hay que arrancar a los indígenas de las garras de estos esclavistas, mediante una labor conjunta entre los dos países, con todos los organismos de control, de policía y de ayuda humanitaria correspondientes. Y hay que capturar a los explotadores. No se necesitan señales de humo, pues los indígenas están ahí, al alcance de la mano y saben quiénes los manejan. Sólo se requiere hacerles entender que son víctimas y protegerlos. Que alguien se está lucrando y poniéndose de ruana su dignidad (El Tiempo, 2005).

Esto es que así como se buscan mecanismos para plantear Tratados de Libre Comercio entre países y se habla de disminuciones arancelarias, cooperación económica y demás temas pertenecientes al campo del “desarrollo económico”, es pertinente aunar esfuerzos para que estos “negocios” no continúen siendo ejecutados. En este sentido, Espinosa Valderrama (2005) asevera que “la utilización de marionetas humanas para fines de negocio y enriquecimiento merece el repudio de la comunidad y la acción preventiva y punitiva de la autoridad para erradicar tales prácticas” (Valderrama, 2005). Sin duda, el acto es un crimen contra la dignidad humana, una explotación de la miseria y un negocio pensado desde mentes enfrascadas en la economía de mercado, que todo lo que toca lo convierte en dinero y poder.

Hoy que tenemos los elementos de ley necesarios para condenar estos actos delictivos, han de emplearse con toda la rigurosidad. “Germán Arciniegas escribió que en la Colonia la mina fue el indio, lo fue para los más duros trabajos y para satisfacer la sed de codicia de los amos” (Espinosa, 2005), y sin embargo estas situaciones jamás han sido reclamadas y saldadas. Por el contrario, los hechos de la historia se repiten con estas operaciones delictuosas consistentes en el uso de indígenas para fines intolerables que posiblemente responden a poderosos intereses capitalistas, en el sentido de capitalizar etnicidad a favor de este “gran negocio” detectado a fines del siglo XX, perfeccionado a inicios del siglo XXI y proyectado tal vez como uno de los baluartes sobre los que se justificarán, sin duda, los empleos que nos proveerán las multinacionales una vez entren libremente por

Latinoamérica. Entonces serán estas instituciones, las “salvadoras” de estas gentes.

## CONCLUSIONES

La tierra como lucha permanente más arraigada en los movimientos indígenas es una constante. Desde hace una década, aproximadamente, viene siendo una urgencia que se emprendan iniciativas por una legislación específica que lleve a conformar –para el caso colombiano- las Entidades Territoriales Indígenas y –para el caso ecuatoriano- los territorios autónomos de las nacionalidades y pueblos. El movimiento indígena ecuatoriano por su mayor incidencia política actual, además de las demandas globales como indígenas de Latinoamérica, está reclamando la constitución del Estado Plurinacional. Para el caso colombiano, no es muy específica la demanda, aunque se identifica claramente la importancia que tiene actualmente el respeto por los derechos humanos. Igualmente, dado que la constitución colombiana es tan amplia en cuanto a sus reconocimientos y diferenciación positiva para con los grupos étnicos, el movimiento en Colombia reclama hacer realidad estas contemplaciones, principalmente, la organización de los Territorios Indígenas como entidades administrativas, territoriales y políticas.

Los territorios indígenas han tenido variables usos a lo largo de la historia, dependiendo del sistema económico y político vigente. El repaso realizado a través del tiempo, muestra cómo un territorio indígena era tan rentable para un hacendado, como hoy para los intereses del turismo ecológico, para la explotación de recursos naturales y para construcción de urbanizaciones debido a los cambios en el uso de los suelos. Asistimos también, gracias al auge de los reconocimientos constitucionales a la diversidad étnica y cultural de las naciones, a un inusitado interés en los territorios indígenas, debido a que ahora representan un campo sobre el cual el Estado protege con beneficios a sus pobladores, como en el caso de los recursos de transferencia en Colombia. Vemos entonces cómo pueden ser aprovechados los beneficios de las políticas de diferenciación positiva para pueblos indígenas, por miembros de poblaciones que antes renegaban de su historia indígena. Por esta razón, tanto en tiempos actuales como en épocas anteriores, continúa vigente aquel espíritu colonialista que enuncia Quijano (2004), esta vez bajo una forma de mercado de identidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barié, Cletus Gregor 2003 *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales: un panorama* (La Paz: Instituto Indigenista Interamericano; México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Quito: Abya-Yala).

- Cabildo Muisca De Bosa 2001 *El pueblo Indígena Muisca de Bosa. Tan vivo como la chicha* (Bogotá: DAAC/Secretaría de Gobierno de Bogotá).
- Conaie 1989 *Las Nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo* (Quito: Abya-Yala).
- El Tiempo 2005 (Diario de circulación en Colombia) *Denuncia: Mafia trae a indígenas de Ecuador para convertirlos en mendigos. En vehículos, los reparten por toda la ciudad* (Edición Bogotá 27 de marzo).
- 2005 *Mendigos de importación* (Sección Editorial nacional 29 de marzo).
- Espinosa Valderrama, Abdón 2005 *Explotación del indio y la miseria en El Tiempo* (Bogotá) 29 de marzo.
- Fals borda, Orlando 1975 *Historia de la Cuestión Agraria en Colombia* (Bogotá: La Rosca).
- Fontaine, Guillaume 2002 *Discurso ético y praxis política. La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador en Ströbele-Gregor, Juliana (Coord.) Nuevas tendencias de los movimientos indígenas en los países andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio (Dossier)*(Berlín: Preußischer Kulturbesitz/Instituto Ibero Americano) Indiana, 17-18.
- Gourkoa, Gara 2005 *Suramérica: Los indígenas en la revolución andina* en <[http://www.nodo50.org/pachakuti/textos/campanas/indigenas/rev\\_andina.htm](http://www.nodo50.org/pachakuti/textos/campanas/indigenas/rev_andina.htm)> (último acceso enero de 2006).
- Gros Christian 1991 *Colombia indígena: identidad cultural y cambios sociales* (Bogotá: CEREC).
- Hale, Charles 2004 *Rethinking indigenous politics in the era of the "indio permitido", NACLA Report on the Americas*, 38 (2), setiembre/octubre 2004.
- Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos, 2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004* en <[www.bancomundial.org/indigenas](http://www.bancomundial.org/indigenas)> (último acceso agosto de 2005).
- Ibarra, Hernán 2003 *Tendencias y cambios en las relaciones indígenas estado en los Andes en "Avizorando los retos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio: territorio, economía, política e identidad"* (Proyecto Oxfam America-Fundación Ford. Presentación multimedia: *Pueblos indígenas de América Latina: Retos para el nuevo milenio*).
- 2004 *La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial en Ecuador Debate* (Quito: CAAP) N° 63.
- Iglesias Fernández, José 1989 *El derecho ciudadano a la Renta Básica* en <<http://www.rentabasica.net/>>

Capitalismo,marginacion,pobreza.html> (consultada el 09 de febrero de 2005).

- Laurent, Virginie 1997 *Población indígena y participación política en Colombia. Las elecciones de 1994 en Análisis Político* (Bogotá) N° 31.
- León, Magdalena y Carmen Deere, 2002 *Género, propiedad y empoderamiento. Tierra, Estado y mercado en América Latina* (México: FLACSO-Ecuador/PUEG).
- Menzies, Gavin 2004 *1421: el año en que china descubrió el mundo* (Barcelona: Ed. Random House Mondadori).
- Muenala, Germán S.f. *Modelos y procesos: lo alternativo en la gestión local, gobernabilidad y democracia. Diálogo directo con los actores. Dialogos con los gobiernos alternativos en* <[http://www.otavalosonline.com/killkaykuna/dialogo\\_alcaldes/cotacachi.htm](http://www.otavalosonline.com/killkaykuna/dialogo_alcaldes/cotacachi.htm)> (última consulta junio de 2005).
- Quijano, Aníbal 2000 “Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año I, N° 2, Septiembre.
- 2004 “El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina” en *Política Externa* (Sao Paulo: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Sao Paulo) Vol 12, N° 4, marzo-abril-mayo.
- Roldán Ortega, Roque 2000 *Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Aproximación crítica al estudio de su pasado y su presente* (Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- Selinker, Larry 1972 “Interlanguage” en *International Review of Applied Linguistics in Language Teaching* N° 10.

## ENTREVISTAS

- Entrevista de Georgina Méndez a Feliciano Valencia, Territorio Nasa, Cauca, Colombia, diciembre de 2004.
- Entrevista a Compae Cacique, Euclides Terán Botonero, Cacique Zenú, territorio Zenú de Tuchín, Córdoba (Colombia), enero de 2005.
- Entrevista a Germán Campo, indígena del territorio Nasa, Cauca, Colombia en diciembre de 2004.
- Entrevista a Manuel Santos Poto, directivo ACIN C’xab Wala Kiwe en territorio Nasa, diciembre de 2004.
- Entrevistas a José Abigail Pillimué Calambás, sabedor del pueblo indígena misak, en Bogotá, Colombia, enero de 2006.
- Entrevista a Lourdes Tibán, mujer dirigente del movimiento indígena de Cotopaxi, en Quito, Ecuador, 2005.



**MAYARÍ CASTILLO GALLARDO\***

## **LA ECONOMÍA DE LA COCA**

### **LA DIMENSIÓN SILENCIADA DE LA DEPENDENCIA**

#### **INTRODUCCIÓN**

*“Desde hace cinco siglos, la fabulosa riqueza de Bolivia maldice a los bolivianos, que son los pobres más pobres de América del Sur. ‘Bolivia no existe’: no existe para sus hijos”*

Eduardo Galeano

El siguiente artículo representa un intento de analizar el problema de la pobreza rural en el Chapare boliviano –uno de los ejes cocaleros más importantes de Bolivia y América Latina- en relación a los condicionantes económicos de carácter global que han marcado la trayectoria económica, social y política de la zona.

El Chapare boliviano es una zona tropical que comprende alrededor de 24.500 km<sup>2</sup>, ubicada al norte de la ciudad de Cochabamba. Su importancia para la economía regional y nacional deriva de que en esta zona se produce intensivamente hoja de coca, parte de ella destinada

\* Mayarí Castillo es Antropóloga Social de la Universidad de Chile. Becaria del Programa CLACSO – CROP 2004. Fue investigadora y Coordinadora del Programa Internacional de Interculturalidad de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile. Actualmente cursa una Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México.

a la producción de cocaína<sup>1</sup>. Esto ha transformado la región en una de las zonas económicamente más dinámicas, insertándola en un entramado de relaciones internacionales que han modificado su estructura productiva, su organización social y política a partir de la década de los setenta. Los habitantes del Chapare, campesinos minifundistas migrantes del altiplano o ex mineros provenientes de las minas de estaño, dedican una parte sustantiva de sus predios al cultivo de la hoja de coca. En el marco de una colonización realizada sin sustantivo apoyo estatal, los campesinos se radicaron en la zona en precarias condiciones, recurriendo a la acción colectiva organizada a través de sindicatos para el mejoramiento de la calidad de vida en el trópico.

A pesar de ello y aún estando insertos –de manera directa o indirecta– en el suntuoso negocio del narcotráfico, la situación de pobreza y exclusión de los productores no mejoró sustantivamente<sup>2</sup>. Si bien la economía de la coca es un negocio de carácter ilegal y por ello, con condiciones de intercambio supuestamente distintas a las establecidas en la economía formal, podemos ver en ella patrones similares a aquellos que han marcado la relación económica entre centro–periferia en América Latina. Si analizamos con detención las cifras, veremos que “[s]e estima que del valor económico financiero generado por la economía coca - cocaína, el 80% beneficia a los países consumidores, alrededor de 15% a los países comercializadores, y sólo del 2% al 4% permanece en los países productores” (Lanza, 1999: 69). Pero ¿por qué se produce esto? Esta pregunta nos conduce a reflexionar y discutir los elementos estructurales que han hecho que las economías latinoamericanas establezcan patrones de intercambio desigual con los países desarrollados, discusión que abordaremos de manera más acabada en el primer capítulo.

La hipótesis que guía este trabajo de investigación es que la economía de la coca establece relaciones complementarias con la economía de carácter legal de los países periféricos, reforzando los patrones de desarrollo desigual a través de una estructura de intercambio difícil de analizar. La economía de la coca posee directa relación con el problema de la pobreza rural de las zonas productoras de la hoja de coca en tanto establece en estos enclaves economías *extravertidas*, en las cuales los beneficios del circuito de la cocaína son apropiados por agentes situados fuera de este espacio.

---

1 Se estima que el 90% de la hoja de coca producida en la zona va dirigida a la producción de cocaína (Lanza, 1999:35).

2 La pobreza afecta en las zonas rurales de Bolivia al 94% de la población, siendo los departamentos con enclaves cocaleros los que figuran entre los más pobres (Lanza, 1999:25).



El siguiente artículo es una síntesis de una investigación de carácter cualitativo realizada entre noviembre de 2004 y agosto de 2005<sup>3</sup>. En un primera parte se establecen los principales elementos teóricos que guiarán la reflexión sobre el tema, mostrando su alcance explicativo para el análisis de la economía boliviana y para el rol de la coca en este entramado. A continuación se analiza el lugar de la zona en estudio, el Chapare boliviano, en el circuito internacional del narcotráfico para posteriormente observar el impacto de la economía de la coca y su erradicación en la pobreza rural de la zona. Una vez expuestos estos elementos efectuaremos el tránsito necesario entre los conceptos teóricos planteados de manera inicial y la data etnográfica expuesta en los capítulos anteriores, con el fin de dar cuenta de la pregunta fundamental de este artículo ¿existe una relación entre el narcotráfico y la pobreza rural de las zonas productoras de hoja de coca?

Debido a que la investigación se centrará en el período que va desde los años 1970 al 2004, hemos distinguido, dentro de este intervalo de tiempo, tres períodos que nos permitirán mejorar la comprensión del lector frente a este fenómeno:

### **1. PERÍODO DE INICIO DE LA ECONOMÍA DE LA COCA (1970-1980)**

Este período de tiempo se encuentra caracterizado por el inicio de una intensiva colonización del área. El Chapare es una zona que se origina en una colonización bastante tardía, pensada y proyectada desde el estado boliviano como forma de incorporación de las tierras bajas a la economía, favoreciendo así la integración nacional y una mejor distribución del ingreso. De la misma manera, se pensó la zona como válvula de escape de zonas pauperizadas como Potosí, Oruro y Chuquisaca y como manera de diversificar la producción agrícola, aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones (Flores y Blanes, 1985).

La colonización se vio intensificada durante este período debido al paulatino decaimiento de la actividad minera boliviana, cuya producción de estaño constituyó el eje central de la economía del país durante la primera mitad del siglo veinte. Con el progresivo cierre de las minas, el gran número de obreros que se habían dedicado a

---

3 Por esta razón llamará la atención del lector que no se incluya un análisis de la problemática de la coca en el contexto del gobierno encabezado por uno de los principales líderes sindicales cocaleros, Evo Morales. Este artículo excluye expresamente este último período, puesto que busca desentrañar la relación complementaria entre economía de la coca y la economía formal, en el marco de las relaciones centro-periferia. En cierta forma, el gobierno de Evo Morales representa un intento por subvertir estas condiciones de intercambio desigual, por lo que no cabe acá incluir su gestión en este artículo.

esta actividad debió migrar en busca de oportunidades laborales y de subsistencia. La colonización proyectada desde el Estado se basaba en la creación de asentamientos dirigidos, pero en el Chapare la colonización espontánea superó con creces estos asentamientos, constituyendo sus propios centros poblados basados en la autogestión de los mismos colonos, sus redes familiares y el importante rol de los sindicatos al interior de la zona. Según Lanza, a principios la década del ochenta la población del Chapare había llegado a un número cercano a las 100.000 personas, sin contar la gran cantidad de población flotante que posteriormente abandonaría el Chapare producto de las políticas de erradicación de cultivos (Lanza, 1999:17).

En el marco de una colonización que por su espontaneidad no cuenta con apoyo en torno al tema del desarrollo agrario, como había sido proyectado en su momento, los campesinos comienzan a producir hoja de coca, la que posteriormente se transformaría en el principal cultivo de la zona. Esta hoja de coca fue dirigida, en parte, al consumo local y, en su gran mayoría, a la elaboración de cocaína en laboratorios que se encontraban fuera de la región.

Durante este período, la situación de los colonos es bastante precaria en términos de servicios básicos: debido a que los asentamientos espontáneos son mayoría, no existe capacidad estatal de equiparlos con escuelas, centros de salud, comunicaciones y redes viales. En la mayoría de los poblados, es el sindicato quien asume la labor de repartir las tierras y organizar pequeñas escuelas rurales, así como también realizar la construcción de algunos caminos. Ello va, poco a poco, configurando un actor que será clave en los procesos políticos posteriores: la organización sindical.

## **2. PERÍODO DE AUGE DE LA ECONOMÍA DE LA COCA (1980-1990)**

Durante este período, la cantidad de población en el Chapare se incrementa sustantivamente y la producción de hoja de coca se hace intensiva. La mayor parte de los predios individuales y comunitarios se utilizan en el cultivo de coca. En esta etapa, la producción de hoja alcanza su máximo histórico en el año 1987 con 151.547 Toneladas Métricas (SUBDESAL Citado en: Lanza, 1999: 60). Cabe señalar que estas y otras cifras referidas al volumen e importancia económica de la producción de hoja de coca representan aproximaciones tentativas que difieren, a veces radicalmente, unas de otras. Esto es particularmente notorio con la estimación de la importancia de la producción de la hoja de coca en el PIB de Bolivia en el año de mayor auge. Las cifras varían de un 55% (UDAPE) a un 95% (ILDIS) para el año 1984. Las variaciones de existentes entre las cifras oficiales y aquellas otorgadas por las ONG especializadas en el tema nos hablan no sólo de la

gran dificultad existente para contabilizar los ingresos provenientes de esta actividad ilícita, sino que también de tomas de posición de los diferentes organismos frente esta problemática, de las relaciones “narcotizadas” entre el Estado boliviano y los organismos internacionales y de la necesidad política de minimizar o maximizar el impacto del cultivo en la economía nacional.

A pesar de ello, existe coincidencia entre los estudiosos del tema en que durante este período es cuando la economía de la coca posee mayor importancia en la economía nacional, razón por la cual hemos delimitado así el período. Si bien no existe exactitud en la estimación de la importancia de la economía de la coca a nivel del PIB, consideraremos que la centralidad del conflicto cocalero y el diseño de políticas públicas orientadas hacia el sector nos muestran que este cultivo no posee, en ningún caso, una importancia marginal en la economía boliviana, ya que las más tímidas estimaciones le asignan un lugar central durante este lapso de tiempo.

Durante este período, la situación de los campesinos de la zona está un poco más consolidada en términos de servicios, se establecen ciertas prioridades estatales en torno al establecimiento de escuelas y luz eléctrica, como también al alero de los proyectos de desarrollo alternativo (proyectos que van a la par con las políticas violentas de erradicación). Se construyen algunas redes viales de importancia que permiten a los colonos acceder con mayor facilidad al transporte a los centros más poblados. También pueden encontrarse los inicios de las políticas de erradicación que marcarán una caída en la economía de la hoja de coca ya entrada la década del noventa y que, al final de este período, configuran un escenario de extrema violencia en la zona. En este punto es clave la aprobación en 1988 de la Ley N° 1008 o la “Ley maldita”. Además comienzan a tomar un importante rol instituciones como la Drug Enforcement Administration (DEA), fuerza especializada norteamericana, la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR), todos organismos militares dedicados al control del cultivo de hoja de coca, la erradicación violenta y la represión de las manifestaciones de los sindicatos cocaleros.

### **3. PERÍODO DE CAÍDA DE LA ECONOMÍA DE LA COCA (1990–2005)**

Durante este período se intensifican las políticas de erradicación de la hoja de coca, lo que determina una baja en la producción de la misma y un escenario de alta conflictividad social en el área. Esto repercute en la disminución de la población del Chapare y quienes permanecen en la zona se ven expuestos a una militarización y a la implantación de una frontera entre el Chapare y los centros urbanos aledaños. Se esti-

ma que para el año 1993, la producción de hoja de coca había bajado a 90.010 toneladas métricas y que durante este período representa no más del 12% del PIB de Bolivia, continuando en descenso en los años posteriores (Lanza, 1999).

La característica principal de este período es la tendencia a una depresión económica en la zona y un clima extremadamente violento: se establece de forma permanente la presencia militar en la zona. Estados Unidos declara que la lucha contra las drogas es un problema de seguridad nacional y tipifica el conflicto como una “guerra de baja intensidad”, con lo que se hace presente directamente en el área, con apoyo logístico y militar. Además, dicho país, condiciona los recursos destinados a los planes de desarrollo alternativo a su mecanismo de certificación, que es el cumplimiento de una serie de condiciones puestas anualmente por el gobierno norteamericano a los países que reciben su ayuda financiera<sup>4</sup>. Las condiciones para Bolivia durante este período son: la erradicación anual de 5.400 hectáreas de plantaciones de hoja de coca, el desarrollo de un plan de erradicación a mediano y largo plazo y la firma de un nuevo tratado de extradición entre Estados Unidos y Bolivia, que asegure la impunidad de las fuerzas militares en la zona. Esto aumenta la resistencia de los sindicatos de productores, configurando un enfrentamiento que continúa hasta la actualidad y que ha potenciado el surgimiento de un nuevo actor en la escena política boliviana: las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, quienes a través del Movimiento al Socialismo (MAS) han logrado posicionarse como un sujeto de gran importancia (Castillo, 2004).

## **CAPÍTULO I. LA ECONOMÍA BOLIVIANA, LA ESPIRAL DE LA DEPENDENCIA**

Los procesos esbozados en los tres períodos caracterizados anteriormente no pueden ser comprendidos si se limita la mirada al ámbito estrictamente local. Es por ello que uno de los desafíos de este artículo es poder leer lo local desde una perspectiva teórica de largo alcance, que permita comprender la inserción del Chapare y de Bolivia en general en un entramado de relaciones económicas internacionales que han determinado un desarrollo dependiente en el sistema económico mundial. Para ello, utilizaremos principalmente los desarrollos de los autores que han trabajado el tema de la teoría de la dependencia (Marini, 1991; 1979a; Dos Santos, 2003; Hinkelammert, 1974; Bambirra, 1974; 1978).

---

4 Cabe señalar que de los 19 países que deben someterse al proceso de certificación, 12 son latinoamericanos.

Para la economía neoclásica, la división internacional del trabajo genera una cierta especialización de los países en torno a ventajas comparativas, la que para el caso de América Latina se habría consolidado en la producción y exportación de materias primas a los grandes centros industriales. De esta manera, las ganancias y los frutos del progreso técnico, que se gestan en los países más desarrollados, tienden a distribuirse de manera relativamente equitativa a través del intercambio internacional (Prebisch, 1999). Desde esta perspectiva, el subdesarrollo, la pobreza y la marginalidad de los países del tercer mundo son producto de la falta de mayor productividad y de un mayor intercambio que, con el conjunto de medidas adecuadas y el libre juego del mercado, pueden llegar a ser superados.

Para los teóricos de la dependencia, esto no sucede necesariamente así. Se plantea una profunda crítica, mostrando que desarrollo y subdesarrollo son caras de la misma moneda y que el desarrollo en los países centrales genera necesariamente marginalidad, pobreza y dependencia en los países periféricos. Éstos no pueden aspirar a desarrollar sus economías de la misma forma que los países desarrollados, por una serie de particularidades que Marini denominará *capitalismo sui generis*. Para este autor, el término precapitalismo es inadecuado puesto que aún cuando estas relaciones capitalistas se desarrollen cabalmente, existen elementos referidos a su funcionamiento y estructura global que condicionan un resultado distinto (Marini, 1979a; 1979b; 1991). Estas características se forjan en el momento de la incorporación de América Latina a la economía mundial, la cual se constituye como un factor en extremo relevante en el desarrollo del capitalismo mediante varios fenómenos: permite la acumulación de medios de pago (metales preciosos), la especialización de una parte de la sociedad en actividades industriales por la vía de satisfacer las demandas de productos agropecuarios de las grandes potencias y la formación de un mercado de materias primas industriales.

Pero sin duda, para este autor, el rol más importante de América Latina es que permite que *el eje de acumulación de la economía industrial pase de una plusvalía absoluta a una plusvalía relativa* (Marini, 1979a; 1979b; 1991). Es decir, la acumulación pasa a depender más del aumento de la capacidad productiva que de la sobreexplotación del trabajo. Al proveer productos agropecuarios exportados a bajo costo, la reproducción de mano de obra en los países desarrollados es más barata, por lo que la plusvalía es mayor y existe una mayor acumulación. De esta manera, los países capitalistas avanzados enfrentaron su baja tendencial de la tasa de ganancia a través de la incorporación de tecnologías que aumentarían la productividad del trabajo.

En América Latina, en cambio, la producción siempre estuvo ligada a un mercado externo, por lo que la sobreexplotación y nula capacidad de compra de los trabajadores no implicaba efectos en la contracción del mercado. Es por ello que al enfrentarse a la necesidad de aumentar sus ganancias por la constante desvalorización de los bienes primarios, América Latina opta por el aumento de la producción mediante la *sobreexplotación de la mano de obra*, en lugar de un aumento de la productividad de la misma (Marini, 1979a; 1979b; 1991). Esto implica que las naciones latinoamericanas: “[d]eban ceder gratuitamente parte del valor que producen, y que esta cesión o transferencia se acentúe en favor de aquel país que les vende mercancías a un precio de producción más bajo, en virtud de su mayor productividad” (Marini, 1991:5). En vez de tratar de corregir el desequilibrio entre el costo de las mercancías exportadas y el precio pagado, se optó por producir más a costa de la sobreexplotación de los trabajadores.

Mientras que la gran masa de latinoamericanos no logra constituir un mercado interno importante, las élites generan necesidades de consumo que no son capaces de ser satisfechas por la producción de nuestro continente, por lo que se hace necesario realizar importaciones. Cuando se producen las crisis de la economía capitalista internacional, el eje de acumulación latinoamericano pasa a la industria. Pero en lugar de realizar, como los países capitalistas avanzados, una transformación de los artículos suntuarios en artículos de consumo popular, debido a que el auge industrial se presenta en momentos en que la economía mundial requería de ellos y también a la escasa capacidad de compra de la gran masa de latinoamericanos, la acumulación derivada de la industrialización se realiza nuevamente en función de la sobreexplotación de la mano de obra y el aumento de precios.

Posteriormente esta sobreexplotación sería aprovechada por capitales extranjeros, los cuales ven en los países latinoamericanos también la posibilidad de obtener mayor plusvalía y generar un mercado para su industria pesada y de equipos y maquinarias que para los países avanzados ya se encontraban obsoletos. Frente a esta sobreexplotación del trabajo que impide a los países latinoamericanos consolidar un mercado interno para sus productos, nuevamente la producción se vuelca hacia el mercado mundial, reproduciendo así la dependencia primigenia (Marini, 1991).

Estos fenómenos pueden ser claramente identificados en Bolivia, cuya actividad económica estuvo en un primer momento ligada a la producción de metales preciosos y posteriormente a la extracción y exportación de estaño. Considerando que el mercado interno no era determinante para la minería de plata y de estaño, se generó una importante concentración del ingreso que excluyó brutalmente a la ma-

yoría de los bolivianos, en especial al sector rural. La baja del precio del estaño fue compensada con un aumento de la producción vía sobreexplotación de la mano de obra.

La exclusión de la mayor parte de la población de los millonarios dividendos de la minería del estaño acentuó las contradicciones en el seno de la sociedad boliviana, impulsando el surgimiento de uno de los actores más importantes para la escena política de Bolivia en el siglo XX: los sindicatos mineros. Éstos lograron una gran influencia en la escena política nacional, a través del control que ejercían sobre la Central Obrera Boliviana (COB). De esta manera, las demandas emanadas de los sindicatos mineros no sólo ganaron legitimidad y apoyo en el movimiento social en conjunto, sino que lograron posicionar a este actor como un poder paralelo dentro de la inestable vida política de este país durante un período de tiempo.

La influencia de la organización sindical minera ha marcado el desarrollo de los movimientos sociales posteriores, especialmente en la zona cocalera. Durante la dictadura militar de Hugo Banzer (1971-1978) muchos de los principales dirigentes sindicales fueron radicalizados de manera forzada en la zona del Trópico de Cochabamba, donde gestaron las primeras organizaciones sindicales en el área, traspasando sus aprendizajes a la primigenia organización de la zona.

El declive definitivo de la economía del estaño abrió un horizonte de incertidumbre: la incapacidad de absorción de la mano de obra liberada de las minas y el debilitamiento del principal actor político de la época planteó preguntas respecto al tipo de desarrollo que se estaba llevando a cabo. La profunda crisis encontró tres vías de solución: 1) una apertura económica y capitalización de empresas públicas; 2) un importante apoyo financiero internacional; y 3) la economía de la coca. Los pasos dados para subsanar la crisis generada por la caída del estaño consolidaron de manera más flagrante la situación de dependencia de la economía boliviana: neutralizado el principal actor del mundo sindical -los mineros de la COB- comenzó la desarticulación del Estado como actor económico de importancia y se optó por una liberalización de la economía.

El Estado boliviano recurrió a la privatización de las empresas estatales a través de una capitalización, que implica que un socio estratégico adquiere la empresa pública comprometiéndose a invertir lo mismo que el Estado y repartiendo anualmente los dividendos entre ambas partes. Con dicho sistema, Bolivia logró atraer una gran cantidad de inversiones extranjeras, principalmente en el ámbito de los hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad y transportes. Esto ha determinado un profundo cambio en la estructura económica, la distribución del ingreso y las relaciones políticas dentro del Estado



boliviano, configurando un poder paralelo y externo al poder político elegido soberanamente por los bolivianos (Grebe, 2002; Toranzo, 2002). Así también un tercio de los activos de la banca boliviana están en manos de la banca española (Santander y Banco Central Hispano).

La liberalización de la economía –decretada a través del ya famosísimo Decreto N° 21.060 en 1985- impactó fuertemente a la débil industria boliviana, generando una des-industrialización. Así, una gran masa de trabajadores que se sumaron a los mineros en su búsqueda de un empleo que nunca llegaba. Esta tendencia se mantuvo en el tiempo, permaneciendo hasta hoy el 70% de los bolivianos en empleos informales (Toranzo, 2002).

La situación de dependencia de Bolivia también encuentra expresión en la gran cantidad de asistencia financiera internacional, otra de las vías a las que se recurrió para subsanar la crisis. En los últimos doce años, Bolivia ha recibido por concepto de asistencia financiera oficial cerca del 11% del PIB. Sumado a los aportes de agencias privadas, ONG y otros, la cifra se eleva a un 15% (Grebe, 2002). Así también ha podido reprogramar su deuda financiera gracias a los recursos donados principalmente por Europa y hoy en día recibe financiamiento de organismos multilaterales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento, además de financiamiento de carácter bilateral desde Japón, Estados Unidos, Alemania y Países Bajos.

Semejantes ajustes no hubieran sido posibles, debido al agudo desequilibrio en la balanza de pagos y la creciente crisis económica, sin el sector silenciado de la economía boliviana: la economía de la coca. El conflicto armado en Colombia y la creciente demanda de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos, hicieron del cultivo de la hoja de coca un sustento básico de los ajustes estructurales realizados a partir de los lineamientos emanados del Consenso de Washington. Así, la economía de la coca aumentó el flujo de divisas y absorbió, justo a tiempo, la mano de obra excedente evitando un estallido social. No es casual que estas directrices se hayan llevado a la práctica en los momentos de apogeo de la economía de coca, cuando ésta representaba, como señalábamos anteriormente, un 64,4% del PIB. Y tampoco es casual que una vez puesto en marcha el proceso de capitalización de empresas públicas y apertura económica, la presión frente a la erradicación de este cultivo haya crecido a nivel internacional y nacional.

La importancia de la economía de la coca se manifestó también en el rol preponderante que comenzaron a tener los sindicatos cocaleros en la vida política nacional. De la mano de una profunda crítica al intervencionismo de Estados Unidos, a la liberalización de la eco-



nomía, a la privatización de los recursos estatales y una reivindicación de la hoja de coca como símbolo de la cultura andina y memoria de los pueblos indígenas, los sindicatos cocaleros, agrupados en las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba, empezaron a posicionarse cada vez con mayor fuerza en la vida política de Bolivia, llegando en el año 2002 a obtener la segunda mayoría en las elecciones presidenciales con su candidato Evo Morales. Este movimiento representa la crítica descarnada del pueblo boliviano frente a un tipo de desarrollo que, como en los tiempos de la minería, excluye a la mayor parte de la población boliviana y se encuentra al servicio de los poderosos del mundo<sup>5</sup>.

### DESPUÉS DE LOS AJUSTES ¿QUÉ PASÓ CON LA POBREZA EN BOLIVIA?

*“Dad a Dios lo que es de Dios  
Y al gobierno de los ricos  
Lo que es del gobierno de los ricos  
Pero,  
¿Qué más vamos a darle al gobierno de los ricos  
Si con ayuda de su gobierno los ricos  
Ya acabaron de quitármelo todo?”*

Roque Dalton

Después de estos cambios estructurales la situación boliviana no es muy distinta a la del resto de América Latina en los últimos años, que ha incrementado en 76 millones el número de pobres en relación a la década del setenta (O'Donnell, 1999). Sin embargo, la situación de Bolivia tiene matices bastante más dramáticos: la economía boliviana es hoy una de las más pobres de Latinoamérica y el problema se agrava cuando miramos lo acontecido en el sector rural, en el cual se inserta la economía de la coca.

En la década del noventa la proporción de pobres en el campo va desde el 91% a 97% del total de la población rural. Los datos para el año 2000 calculaban que en el mundo rural, las familias no superan los 80 dólares al mes en ingresos y que su distribución es extremadamente desigual (Laserna, 2003). Ello ilumina ciertos aspectos cuando consideramos que luego de la caída del estaño como bastión de la economía boliviana y el declive de la economía de la coca, Bolivia ha centrado principalmente su actividad económica en la exportación de

---

5 Para más detalles sobre el movimiento cocalero, su forma de organización, discurso político e importancia en la vida política nacional, véase: Agreda et al. 1996; Ballesteros et al. 2001; Castillo, 2004; Zegada, 2002; Stefanoni, 2003; 2004.

productos provenientes del agro (soja y madera), sumado a la exportación de gas. Dichas exportaciones de soja y madera se han impulsado, principalmente, con inversión extranjera y debido al bajo precio que obtienen en el mercado internacional, se repite la sobreexplotación de la mano de obra que mantiene a la mayor parte de la población rural bajo la línea de la pobreza. Ergo, la espiral de la dependencia sigue su curso. Esto se vuelve demasiado evidente cuando analizamos la balanza comercial de Bolivia para el año 1999, en la cual se exportaron 1051 millones de dólares y se importaron ¡1755 millones de dólares!

Pero ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de pobreza? Si bien las cifras ayudan a dimensionar un poco el fenómeno de la pobreza, la caracterización de ésta no puede pasar sólo por un criterio estadístico. Generalmente para determinar la pobreza se busca determinar el ingreso de los sujetos, se establece una canasta básica necesaria para la reproducción de un individuo y ello se traduce en dinero. La línea de indigencia está establecida por la suma de dinero necesario para comprar esta canasta, mientras que a la línea de pobreza se le suman gastos básicos como son vestimenta, transporte, vivienda, etcétera (Salama y Valier, 1996). Frente a estos criterios, uno de los desafíos, sobre todo para América Latina, es lograr una caracterización de la pobreza que incluya factores educacionales, culturales, étnicos y de género, considerando que para nuestro continente, la pobreza generalmente tiene rostro indígena.

Siguiendo con nuestro análisis de las economías latinoamericanas, la pobreza se inserta en este contexto como un producto ineludible del desarrollo dependiente de las economías de nuestro continente. Con el traspaso de la plusvalía hacia los centros desarrollados debido a la constante baja de precios de los productos primarios y la sobreexplotación de la mano de obra utilizada para contrarrestar aquello, el problema de la pobreza en nuestro continente no tiene perspectivas de mejorar en tanto no se transformen estas relaciones internacionales que determinan el desarrollo de nuestras economías.

En ese marco, vemos que la pobreza se inserta dentro de un complejo entramado de relaciones económicas locales, nacionales y mundiales. Es por ello que, para este trabajo, hemos querido realizar un intento por comprender la pobreza rural como un fenómeno dinámico, fruto de relaciones e interacciones más que un atributo de determinado sujeto o segmento de la sociedad. Es necesario también superar una caracterización abstracta y numérica de la misma, entendiendo que la pobreza rural posee elementos que no se limitan sólo a aspectos económicos, sino también culturales y sociales (Quijandría et al., 2000). Para ello, utilizaremos el concepto de pobreza rural del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el cual visualiza

tres características básicas: 1) niveles de ingreso inferiores a la cantidad mínima necesaria para obtener el conjunto básico de bienes y servicios para la familia, incluyendo la alimentación, aunque no se reduce sólo a ello; 2) exclusión y discriminación social y económica debida al origen étnico y de género; y 3) carencia o acceso limitado a servicios destinados a satisfacer necesidades básicas de las familias rurales –educación, salud, comunicaciones, etcétera– (Quijandría et al., 2000: 75). La utilización de este concepto responde a la necesidad de una caracterización cualitativa de la pobreza rural, que tome en consideración las particularidades geográficas, sociales, culturales y económicas de la unidad de estudio, así como también los cambios experimentados.

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) existen dos tipos de pobreza, pobreza rural transitoria y pobreza rural estructural. Para los efectos de este estudio y con la intención de precisar el concepto anterior, pues nos aporta elementos contextualizadores y caracterizadores importantes, utilizaremos el concepto de *pobreza transitoria*, que: “incluye a familias de pequeños agricultores y campesinos sin tierra, de ambos sexos, especialmente vulnerables a los cambios producidos por los procesos de reformas estructurales, a las crisis cíclicas económicas internas y externas y a la inestabilidad social y política de los países. Este tipo de pobre suele poseer o tener acceso a pequeñas parcelas de tierra, tiene cierta relación con los mercados y sus ingresos se sitúan en el límite de la pobreza. Los cambios repentinos de relaciones económicas o las crisis afectan sus ingresos familiares agrícolas y no agrícolas causando declinaciones periódicas de sus ingresos y condiciones de vida” (FAO, 1998). Cabe destacar que la relación de estos campesinos con la economía nacional e internacional es de extrema vulnerabilidad, como lo destaca el concepto de la FAO. Esto refleja bastante bien la dependencia de los campesinos cocaleros frente a los vaivenes del mercado de la coca, razón por la cual hemos elegido esta definición.

Las preguntas y la incertidumbre creada tras la caída del estaño como eje de la economía en Bolivia han quedado sin responder, aún cuando ha pasado más de una década desde entonces. Bolivia aún se encuentra sumida en una creciente crisis económica: el crecimiento para año 2000 llegó a 2,37% y para el 2001 fue nulo (Toranzo, 2002). Estas tendencias se siguieron acentuando en el tiempo. Asimismo, ha experimentado una caída del producto interno bruto per cápita y sus exportaciones, por la crisis de sus mercados, no encuentran compradores. Si esta vez no hay válvula de escape, como en sus tiempos fue la economía de la coca, ¿cuál es el camino?

## **CAPÍTULO II. ECONOMÍA DE LA COCA, ¿VÁLVULA DE ESCAPE O DIMENSIÓN SILENCIADA DE LA DEPENDENCIA?**

Entonces, ¿cuál es el lugar que ocupa el Chapare en la economía internacional de la coca? El negocio del narcotráfico involucra a una serie de países: aquellos que consumen, aquellos países denominados “de tránsito”, los que elaboran y exportan lo necesario para el procesamiento de la hoja de coca y los países productores. Si bien todos participan, los términos del intercambio son de carácter desigual y los beneficios de este millonario negocio no se reparten de manera equitativa entre todos los involucrados.

El lugar del Chapare en el circuito coca-cocaína ha ido variando a lo largo del tiempo y el impacto que ha tenido en la economía de país se ha visto también modificado. La inserción de manera significativa de la zona en la economía de la coca se inicia durante la década del setenta, punto que hemos marcado como hito en la periodización esbozada en nuestra introducción. Este período se encuentra caracterizado por la primigenia colonización del Chapare, el aumento de la población en la zona y la expansión de los cultivos de la coca, fenómenos determinados por tres factores: la profunda crisis económica provocada por el decaimiento de la producción de estaño, la baja de precios de los productos agrícolas y el aumento de la demanda y precio de la hoja de coca a nivel internacional.

El cierre de las minas de Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la pauperización del agro altiplánico liberó una gran cantidad de mano de obra que buscaba desesperadamente una fuente de ingresos. La colonización del Chapare y el cultivo de la coca fue la respuesta a su precaria situación. Así, mientras en 1978 (año desde el cual podemos encontrar cifras sobre el tema) existían 15.900 hectáreas de coca en la zona chapareña, en 1982 la cantidad de hectáreas cultivadas con este producto ascendían a 45.100 hectáreas (Comité Cívico Pro Cochabamba, 1988).

Pero ¿por qué cultivar coca? La respuesta es bastante simple: la baja constante de los precios de otros productos agrícolas, además de provocar la pauperización del agro y conformar zonas de expulsión de mano de obra, especialmente en la zona altiplánica, hace de la hoja de coca el cultivo más rentable: en 1975 el azúcar era cotizada en el mercado internacional en 494,9 dólares por tonelada, mientras que la misma cantidad de este producto en 1979 tenía un valor de 342,1 dólares. Por su parte, hacia 1981 una carga de hoja de coca tenía un valor de 463 dólares.

En el contexto de un alza de precios y una creciente demanda por la hoja de coca, la colonización del Chapare comenzó a intensificarse y el cultivo de coca presentó, en el marco de una colonización

sin asistencia técnica ni apoyo estatal, ventajas incomparables: exigía una gran inversión en mano de obra frente a una inversión reducida de herramientas e insumos agrícolas, el trabajo podía ser realizado por hombres, mujeres y niños y presentaba una alta productividad en predios bajo las cuatro hectáreas, siendo posible realizar hasta cuatro cosechas anuales (Spedding, 2004). De la misma manera, el transporte era fácilmente realizado con la precaria red de caminos que poseía el Chapare durante este período y encontraba rápidamente compradores capaces de absorber la totalidad de la producción de los campesinos.

Durante la década del ochenta se produjo el período de mayor auge del cultivo de coca en la zona. Para el año 1986 había en la zona 76.300 hectáreas de coca (Comité Cívico pro Cochabamba, 1988) cuyo precio variaba de los 40, 9 a los 100,7 dólares por libra. En esta misma década, la economía de la coca representaba un importante porcentaje del PIB de Bolivia y la importancia relativamente marginal de Bolivia como país productor de hoja de coca es alterada constituyéndose en el tercer país después de Perú y Colombia en la producción de esta planta.

Retomando el análisis que realizábamos en el primer capítulo, en relación a las condiciones estructurales que determinaban el intercambio desigual entre países desarrollados y países periféricos, cabe preguntarse si este fenómeno posee características similares en el caso de un negocio de carácter ilegal como lo es el circuito coca-cocaína. Frente a ello, podemos observar que el cultivo de la coca en Bolivia es el último escalafón de un negocio que encuentra su principal mercado en los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, país que según las cifras de Naciones Unidas, con sólo un 5% de la población mundial, consume más del 40% del total de drogas ilegales producidas en el mundo, siendo el 80% drogas de origen extranjero, principalmente cocaína y heroína (Zambrana, 1999: 43). En ese marco, el Chapare se encuentra inserto en un negocio que, después del mercado de las armas, es el más lucrativo a nivel mundial, generando 300 mil millones de dólares al año, cifra que representa el 66% de las reservas existentes en todos los bancos centrales del mundo (ONU en Zambrana, 1999: 45).

La inserción de Bolivia en el circuito coca-cocaína reproduce los patrones económicos que se encuentran en la economía formal, a pesar de ser un negocio de carácter ilícito. La profunda crisis en que se encuentra la economía boliviana no logra desplazar el eje de acumulación de una plusvalía absoluta a una plusvalía relativa, priorizándose el cultivo de hoja de coca por ser un cultivo cuya productividad depende básicamente de la explotación intensiva de la mano de obra

familiar y, como en los tiempos del estaño, una producción ligada al mercado externo, cuya demanda no es afectada por la pauperización del campesinado chapareño.

De la misma forma que en la economía formal, el negocio del narcotráfico no entrega grandes dividendos a aquellos encargados de la producción de materias primas. Las cifras reflejan que la mayor parte de los dividendos quedan en manos de los países consumidores y “de tránsito”, los encargados de dar valor agregado al producto y de su distribución. A modo de ejemplo podemos señalar que a cuenta de este negocio, la economía norteamericana recibiría una inyección anual cercana a 120 mil millones de dólares. Las grandes cifras que se manejan en torno al tema del lavado de dinero, otra de las vertientes a través de la cual circula el capital de la narco-economía, indican que aún cuando Bolivia posee secreto bancario que impide la investigación de cuentas bancarias, el blanqueo e inversión de este dinero no es realizado en los países productores, sino en países como Chile, Uruguay, algunas islas del Caribe y en bancos ubicados en Varsovia, Budapest y Moscú por cifras cercanas a los 500 mil millones de dólares anuales (Zambrana, 1999:47).

La dependencia de la demanda externa es flagrante: el precio de la hoja de coca varía sustantivamente de un mes a otro, precarizando el ingreso de los campesinos de manera sustantiva. Para ejemplificar podemos señalar que para el año 1996 una libra de coca en mayo alcanzaba un precio de 92,7 dólares por libra, mientras que en julio sólo llegaba a los 35 dólares por libra. Ello fue particularmente grave a finales de la década del ochenta, cuando el precio de la coca cayó de manera vertiginosa ocasionando muchas veces el abandono de los cicales por parte de los campesinos. El impacto de la economía de la coca en la economía boliviana era tan importante durante ese período que se temía que: “la economía nacional sería un desastre si “repentinamente” la lucha contra el narcotráfico tuviera éxito y de pronto los dólares que genera el entorno de esta actividad cesaran de fluir hacia el país [...] se desencadenaría un proceso de incremento de desempleo abierto a niveles explosivos” (Primera Plana, 1992).

Frente a la caída de los precios de la hoja de coca, los productores optaron por dar valor agregado a su producción, realizando el primer paso de la elaboración de cocaína en laboratorios artesanales y aumentando el volumen de la producción. Siguiendo a Marini, vemos como nuevamente la baja de ganancias es enfrentada por una sobreexplotación de la mano de obra en vez de un aumento de productividad de la misma (Marini, 1991; 1979a): el campesino ya no sólo debe sembrar y cosechar la hoja de coca, sino que debe, por un precio similar, iniciar el proceso de elaboración de cocaína, con los costos

en términos de fuerza de trabajo como en insumos (precursores) que ello implica, aumento de la carga de trabajo sobre la unidad familiar característica de la producción de hoja de coca en el Chapare.

### **CAPÍTULO III. COCA Y POBREZA RURAL EN EL CHAPARE ¿UNA RELACIÓN CONTINGENTE?**

Como señalábamos en el primer capítulo, la pobreza no puede ser caracterizada sólo por criterios estadísticos sino que debe ser definida en conjunto con factores culturales, sociales y políticos. En este capítulo trataremos de caracterizar el impacto del circuito coca-cocaína en la pobreza rural del Chapare a partir de una perspectiva más cualitativa considerando la visión de los propios actores: los coccaleros del Chapare<sup>6</sup>.

#### **PROPIEDAD DE LA TIERRA Y PRODUCCIÓN**

Debido a las particularidades de la colonización en el Chapare, ligada estrechamente al auge del cultivo de la hoja de coca, la estructura de propiedad de la tierra se centró en los pequeños propietarios. Migrantes altiplánicos y ex mineros atraídos por las posibilidades económicas de la zona fueron instalándose, poco a poco, en esta área.

El auge de la economía de la coca no alteró las características de la propiedad de la zona, la cual siguió siendo de carácter minifundista y familiar hasta el día de hoy. La mayoría de los predios no superaron nunca las cinco hectáreas. Las grandes extensiones de tierra en manos de un sólo dueño son un fenómeno de importancia marginal y que sólo surge a mediados de la década del noventa, en algunas áreas donde los proyectos de desarrollo alternativo impulsaron la compra de terrenos para el cultivo y procesamiento de los productos agrícolas tropicales por parte de algunas empresas.

A pesar de ello, la mayoría de las empresas que actualmente tienen algún rol en el desarrollo alternativo compran sus productos a los pequeños productores y se encargan sólo del procesamiento, distribución y venta, como podemos ver en el caso del palmito y la piña: “Los mismos entes [...] que financian se han vuelto empresas, compran piñas barato y el intermediario o la empresa que compra estos productos son los que ganan jugosos, tiene jugosas ganancias” (Castillo, 2005).

De la misma manera, la producción siguió estando basada en la mano de obra familiar, aún cuando en tiempos de auge de la coca se contrataban peones para algunas labores, el eje de la actividad

---

6 Por razones de confidencialidad y frente a solicitud explícita de los entrevistados, los nombres de quienes participaron en el estudio han sido modificados.



productiva siempre estuvo puesto en el trabajo del grupo familiar. La llegada de nuevos colonos se realizaba, en su mayoría, a través de vínculos familiares. Se incorporaba algún peón a la producción con el cual se tenían vínculos familiares o comunitarios, éste aprendía las técnicas básicas del cultivo de la hoja de coca y, acto seguido, llevaba a su mujer para establecerse, en principio en el sistema de mediería: este joven campesino cultivaba un porcentaje de la tierra y entregaba la mitad de su producción al dueño de ésta. Posteriormente accedía a una propiedad en alguna zona, reproduciendo la forma de producción de la zona. Durante los tiempos de auge de la hoja de coca existía, sin embargo, una cantidad de mano de obra flotante proveniente de los valles de Cochabamba que se incorporaba a algunas labores estacionales como son la cosecha o preparación de los terrenos, pero la dirección del proceso productivo siempre estuvo a cargo del núcleo familiar.

#### **TENDENCIA AL MONOCULTIVO**

Uno de los cambios más significativos producidos por el cultivo de la coca fue la tendencia al monocultivo que se produjo durante el período de mayor precio de la hoja. La mayor parte de los predios estaban siendo dedicados al cultivo de la hoja, lo cual afectó la importancia que los productos de subsistencia familiar, tanto en términos de la cantidad de terreno dedicado a su producción como del trabajo destinado a éstos. A pesar de que su importancia decayó, éstos nunca desaparecieron completamente: “Había abundante coca, en extensión y se dedicaban también al cultivo de cítricos, de arroz, de plátanos, pero en poca dimensión, en poca extensión” (Castillo, 2005).

Posteriormente, frente a la caída del precio de la hoja y las políticas de erradicación, los campesinos retoman este tipo de cultivos, diversificando la producción familiar a través del desarrollo de un cultivo de especies de carácter comercial y agregando la cría de ganado, aves, etc. Esta tendencia al monocultivo tuvo dos impactos significativos: por un lado aumentó la relación existente entre el Chapare, el valle de Cochabamba y otros países involucrados en la producción, distribución y consumo de drogas:

Los compradores mayormente eran bolivianos y esos encadenaban con los compradores internacionales, los bolivianos venían, intermediarios digamos [...] ellos eran bolivianos, compraban aquí, venían con un montón de dinero compraban y más allá esperaba el extranjero y se iba, encadenaba las compras (S. Pérez, 2005).

Por otro lado, la necesidad de suplir la falta de algunos productos básicos que ya no se cultivaban de la zona implicó que éstos fueran



traídos por comerciantes desde los valles de Cochabamba, aumentando el costo de la vida en la zona chapareña:

Hay muchos productos que vienen del exterior aquí mismo, por ejemplo el azúcar el año pasado costaba entre 100 y 105 bolivianos oscilaba, ahorita está en 140, 145 bolivianos. Por ejemplo el aceite que costaba antes 6 bolivianos, ahora cuesta nueve bolivianos el litro de aceite, entonces los precios han ido subiendo (Castillo, 2005).

De esta manera vemos como el Chapare se configuró como una *economía extravertida* (Flores y Blanes, 1985: 60), puesto que no sólo su producción fue dirigida a un mercado externo, sino que también estableció una relación de dependencia con los valles cochabambinos en función de los productos e insumos necesarios para la subsistencia de los campesinos y de la mano de obra necesaria para la realización de algunas tareas agrícolas específicas en los tiempos de auge de la coca. Siguiendo a Flores y Blanes, podemos decir que la economía de Chapare no se orientó al desarrollo de la región, configurándose un escenario similar a las zonas de extracción minera, en las cuales es imposible concebir su funcionamiento sin el constante flujo de dinero, insumos, alimentos y mano de obra del exterior: “Hay muchas casas abandonadas, ahora la gente mayormente no para, no viene de sus lugares de origen, vienen a cosechar y se van, una cierta cantidad así está porque no permite, no da más” (Domínguez, 2005).

#### **MONETARIZACIÓN DE LA ECONOMÍA CAMPESINA**

Por otro lado, esta tendencia al monocultivo provoca una fuerte monetarización de la economía, desplazando las formas tradicionales de intercambio, y un aumento de la masa de dinero circulante: “Usted sabe que cuando hay un negocio así como de esa índole da dinero, la gente tenía acceso a 1000 dólares, ahora ya no, ya están apretando el zapato” (S. Pérez, 2005).

Este aumento determinó que, durante los tiempos de auge de la hoja de coca, las nuevas generaciones fueran desvinculándose de la producción familiar y accedieran a oficios y trabajos alternativos, proceso que fue complementado por una emigración dada al alero de la crisis de la economía de la coca y las políticas de erradicación. Este punto lo trataremos más adelante con mayor profundidad.

#### **PRECARIZACIÓN DEL INGRESO**

Al desarrollarse en función de una demanda externa, el principal impacto de la economía de la coca en la vida cotidiana de los campesinos y en los niveles de pobreza se relaciona con la *precarización del ingreso en función de las fluctuaciones de precio de la hoja*. Como señalába-

mos en el capítulo anterior, el precio de la hoja de coca es muy variable en cortos intervalos de tiempo y al no existir cultivos alternativos de importancia, los productores se veían completamente indefensos frente a la baja sorpresiva de los precios: “Un tiempo llegó hasta cinco bolivianos la carga de coca, y ese tiempo ya comenzaron ya a irse a sus lugares de orígenes los compañeros por que no daba” (Henríquez, 2005). Esta tendencia es similar a la que han sufrido otros productos agrícolas en el mercado internacional, aunque no debemos obviar algunas particularidades:

[...] La principal característica durante el decenio ha sido la constante caída de los precios [de la hoja de coca] a nivel internacional. Lo anterior indica dos cosas. En lo económico, la madurez y estabilidad del sistema, ya que como sucede con cualquier bien transable agrícola con el tiempo sus precios se van aproximando a sus costos de producción y transacción. En lo criminal, la caída de precios indica el aumento de la impunidad en estas actividades ilícitas (De Rementería, 1997: 30).

**IMPACTOS CULTURALES: DESARROLLO ORGANIZACIONAL, ESCOLARIZACIÓN Y NUEVOS HITOS IDENTITARIOS**

En términos culturales, los impactos de la economía de la coca en el área son importantes pero difíciles de cuantificar. En primer lugar, los campesinos se encontraron expuestos a influencias culturales diversas, ya sea de los mismos colonos provenientes de lugares distintos como de personas de otros países, presentes en la zona como parte del negocio del narcotráfico, de las políticas de erradicación o de la ejecución de proyectos de desarrollo alternativo:

Antes de erradicación vivían millones de gente de todo el mundo, no sólo bolivianos no sólo argentinos, no sólo mexicanos, no sólo colombianos, sino que de mundo entero, de mundo entero, esos son los que han traído, los que han dejado la herencia ahora (Díaz, 2005).

Una de estas influencias de importancia fue la ejercida por los dirigentes sindicales mineros que se asentaron en la zona como colonos, traspasando la forma de organización y trabajo sindical que configuró una orgánica muy poderosa al interior del trópico. La misma les permitió resistir las políticas de erradicación y configurarse como un sujeto político de relevancia en la sociedad boliviana, accediendo actualmente a la mayor parte de los municipios. Otra presencia de importancia fue la de los compradores de hoja para la elaboración de cocaína y la mano de obra flotante presente en la zona. Cabe destacar que la configuración cultural de la zona, debido a que la población provenía de diversos lugares de Bolivia, tomó formas muy particula-

res, mostrando un interesante sincretismo entre la tradición minera y la tradición indígena del altiplano.

La presencia cada vez más accesible de escuelas, debido a la gestión sindical, ha permitido que los niños asistan al colegio desde temprana edad, reduciendo los índices de analfabetismo:

Los sindicatos, las comunidades se han organizado y el sindicato ha sido el promotor, digamos así para la apertura de caminos digamos así, para traer incluso una *ripeada*, es decir con piedras para que el camino esté mejor. Igualmente la construcción de escuelas y las postas, todo eso ha hecho el sindicato organizadamente y si no ha sido el sindicato ha sido la central, la central está compuesta por varios sindicatos (Rodríguez, 2005).

El aumento de la escolaridad en la zona produjo un aumento de expectativas por parte de la juventud, lo que agudizó el proceso de desvinculación de los jóvenes del proceso productivo familiar, una mayor presión por empleos en otras ramas de la economía y un paulatino aumento de la migración con el consecuente envejecimiento poblacional de la zona:

La mayoría antes estaba en buenos colegios, por ejemplo, preferían llevar a sus hijos a Cochabamba, a Sacaba, a ciudades intermedias, a sus hijos para que estudien, por ejemplo, tenían la oportunidad de poner a la universidad (Castillo, 2005).

Las influencias culturales derivaron también del mayor acceso a la ciudad de Cochabamba a través de la construcción de caminos, el constante flujo de mano de obra y el acceso a medios de comunicación de masas debido a la disponibilidad de electricidad. Esto produjo, en las nuevas generaciones, dos procesos identitarios importantes aunque contradictorios: por un lado, existe un segmento de la población que apela a un enmascaramiento cultural y un abandono de los elementos asociados a lo indígena como lo es, por ejemplo, el abandono de la vestimenta tradicional de las mujeres, estableciéndose la diferenciación entre las mujeres “de pollera” y las mujeres “de vestido”, en la cual ésta última es connotada positivamente por su asociación a un modelo de belleza occidental.

Por otro lado, existe un segmento de la población que recoge las tendencias a nivel nacional y latinoamericano asociado al resurgimiento de lo étnico como elemento primordial de la identidad, asociado a una valoración de lo propio, de la sabiduría ancestral y de los símbolos asociados a lo indígena. Ejemplo de ello es la reivindicación de la hoja de coca como “hoja sagrada de los ancestros” y la utiliza-

ción de la Whipala<sup>7</sup> como bandera de una importancia, en términos de identificación, superior a la bandera del Estado boliviano:

El narcotráfico no es problema de nosotros, el narcotráfico es foráneo, ajeno, de extranjeros, no es nuestro, nuestra cultura natal es la coca, producto medicina natural por eso se consume acá, el que no consume la coca no tiene ni las muelas ni siquiera sabe trabajar, consumimos coca siempre y cuando como planta, esa es la coca de nuestros ancestros (Poblete, 2005).

La economía de la coca transformó profundamente al Chapare durante el período de mayor auge. Estas transformaciones, sin embargo, no implicaron que los campesinos cocaleros hayan experimentado los beneficios de participar en el millonario negocio como es el narcotráfico: a finales de la década de los ochenta, luego del período más próspero de la zona, entre 150 y 180 niños de cada mil nacidos morían, frente a una tasa nacional de 102 por mil. De la misma forma, en 1992, luego del período de auge y aún antes de la etapa más violenta de las erradicaciones, el principal municipio cocalero –Villa Tunari– tenía un 96,8% de población pobre según necesidades básicas satisfechas (Instituto Nacional de Estadística Bolivia, 1992). Así también, el ingreso per cápita de las zonas productoras era inferior en un 40% que el promedio nacional y el analfabetismo femenino llegaba al 46% (El Mundo, 1992). Frente a estas cifras, la relación entre los cultivos ilícitos y la pobreza rural ¿es realmente contingente o es causa de la misma? Decir que es una relación contingente sería cerrar los ojos ante la evidencia: las zonas de cultivos ilícitos son reestructuradas radicalmente en función de la producción y circulación de droga, truncando cualquier plan de desarrollo de carácter local y nacional.

#### **CAPÍTULO IV. LA ERRADICACIÓN DE CULTIVOS**

Como hemos señalado en los capítulos anteriores, las transformaciones operadas en el Chapare debido al desarrollo de la economía de la coca son diversas. Las profundas modificaciones culturales, económicas, sociales y políticas operadas en la zona nos sirven de marco para la comprensión del impacto en la pobreza rural producido por las posteriores políticas de erradicación implementadas en el área desde finales de la década del ochenta. Para una caracterización de estos impactos, revisaremos previamente el marco internacional a partir del cual se generan las políticas de erradicación y sus principales co-

---

7 Bandera de siete colores de los pueblos indígenas andino.

rrelatos en el Chapare, para posteriormente identificar los principales cambios en la zona originados a partir de éstas.

### **LO INTERNACIONAL EN LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS**

Las políticas de erradicación en Bolivia son el correlato local de un escenario mundial que tipifica el problema del narcotráfico como una de las prioridades centrales para la seguridad nacional de los Estados más poderosos. Las dos grandes agencias en las políticas antidrogas son la Comunidad Europea y Estados Unidos, siendo éste último el más presente en el Chapare. La influencia de este marco internacional ha encontrado expresión en tres ámbitos: erradicación de cultivos ilícitos y militarización en las zonas cocaleras, la generación de un cuerpo legal nacional e internacional y el desarrollo de planes de desarrollo alternativo.

### **La erradicación de cultivos ilícitos y militarización en las zonas cocaleras**

Durante la administración de George W. Bush se definió el tema de las drogas como un problema de seguridad nacional, poniendo énfasis en el control de la producción más que en la prevención del consumo. A partir de ese momento se destinaron importantes recursos a fortalecer las armadas nacionales y extranjeras, bajo la doctrina de la guerra de baja intensidad (Lanza, 1999). En ese marco, existen tres grandes hitos en la erradicación de los cocales de la zona de Chapare: 1) en 1985 se propone el primer plan trienal y la ley de sustancias controladas, que pone énfasis en la interdicción y erradicación; 2) en 1987, después de graves conflictos en la zona chapareña, se aprueba el Plan Integral de Desarrollo y Sustitución de los Cultivos de Coca y la Lucha contra el Narcotráfico; y 3) en 1994 se propone la “opción coca cero”, es decir, la erradicación total de los cultivos de coca en un plazo de tres años. Dicha erradicación fue paralizada por la fuerte resistencia de las organizaciones sociales.

De esta manera, el principal esfuerzo se dirigió a erradicar los cultivos de hoja de coca de carácter excedentario, lo que demuestra que:

el Estado prefiere lidiar más directamente con los productores de la hoja y no con los poderosos narcotraficantes, quienes son en realidad los que han producido en última instancia el boom de los cultivos y los precios de la coca (Flores y Blanes, 1984: 234).

A la par, el gobierno buscó controlar y establecer mercados de legales para la hoja de coca, con el fin de evitar que la producción destinada al consumo tradicional se desviara hacia los centros de producción de cocaína. En este punto uno de los sucesos más relevantes

fue la implementación de la “Operación Nuevo Amanecer”, la que se orientó al cierre del mercado de Sacaba. A pesar de ello, el control de los mercados fue más bien escueto, no existió control ni registro de la coca comprada o vendida y estos centros de comercialización absorbieron una parte mínima de la coca producida, debido a que los precios pagados en estos lugares nunca llegaron a igualar los pagados por los productores de pasta básica. Así también, los abusos constantes hacia los productores produjeron un fuerte rechazo a estos espacios:

El gran problema es que no se nos deja a los propios campesinos a los propios agricultores llevar la coca a los diferentes lugares, a los diferentes centros de consumo y ese es el problema porque más bien nos retienen aquí obligándonos de que los intermediarios saquen coca [...], la ganancia no es para el campesino, para el productor, sino que es para el intermediario y de ahí se va desviando al narcotráfico también (Castillo, 2005).

Dicha situación ha sido levemente revertida en los últimos años a través de la generación y control sindical de mercados primarios, que ha permitido una gestión más participativa en éstos. Actualmente, la fuerte presencia política de las organizaciones sindicales chapareñas ha desembocado en un acuerdo entre el gobierno y las Seis federaciones del Trópico de Cochabamba, destinado a la legalización del cultivo de un cato de coca por familia, con el fin de contrarrestar la crisis económica y la consecuente conflictividad que generaba en la zona la erradicación total de los cocales.

En relación a la militarización, se fortaleció la presencia de organismos internacionales especializados y se crearon instituciones de carácter nacional destinadas a controlar las zonas cocaleras, como es el caso de la Drug Enforcement Administration (DEA) y la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). Estos instalaron su cuartel general en Chimoré y obtuvieron recursos y entrenamientos de la DEA.

Durante el gobierno de Paz de Zamora, se agudiza la militarización en las zonas cocaleras. Algunos sectores postulan que dicha militarización responde al interés de Estados Unidos de construir un enclave militar en Bolivia ya que presenta ventajas frente a Colombia (por la presencia de las FARC), frente a Brasil (por su mayor independencia económica y jurídica) y Perú (por la presencia de Sendero Luminoso y Tupac Amaru). En ese marco, para 1994 se había construido una embajada norteamericana en La Paz con alta tecnología y enclaves subterráneos, a la vez que se iban sumando la instalación de bases norteamericanas en el Chapare mismo.

La pregunta es ¿cuál es el sentido de invertir en combatir la droga en un país donde la producción sólo alcanza a un 30% de la oferta mundial en cocaína? (Lanza, 1999: 95). Más aún si consideramos que la INTERPOL estima dicha participación en un 10%. La respuesta sería simple:

la guerra a la droga ofrece una buena excusa para el despliegue de la Guerra de Baja intensidad en Los Andes y el Amazonas. Los eventos mostrarían que Estados Unidos está testeando la posibilidad de que Bolivia se convierta en un nuevo centro de operaciones militares de contención de disturbios y de control geopolítico en América Latina (Lanza, 1999: 95).

### **La generación de un cuerpo legal nacional e internacional**

Uno de los hitos fundamentales en la generación del cuerpo legal que dio sustento a nivel internacional a las políticas antidrogas en las zonas cocaleras, es el dictamen de Naciones Unidas que en el año 1961 tipifica definitivamente la hoja de coca como una droga, no estableciendo la diferencia entre ésta y la cocaína y penalizando su producción y comercio. Este dictamen ha tratado de ser revertido en innumerables ocasiones por los países productores de la hoja de coca, sin mayores resultados. Sustentado en este postulado que penaliza la producción de hoja de coca, las políticas de erradicación han encontrado un marco de legalidad internacional que les otorga sentido y significado a nivel local.

El marco legal surgido para el trato de delitos relacionados con el narcotráfico se encuentra determinado por las relaciones “narcotizadas” entre Bolivia y Estados Unidos: la necesidad de acceder a la “certificación” otorgada por Estados Unidos, que permite el acceso a prestamos y beneficios económicos a cambio de una política antidrogas acorde con la del poderoso Estado, ha generado dos instrumentos legales altamente cuestionados por las organizaciones sociales y de Derechos Humanos: un tratado de extradición entre Bolivia y Estados Unidos que permite a éste último acceder a un poder supranacional en la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico y la Ley N° 1008, de jurisdicción nacional.

La Ley N° 1008 es fundamental para comprender el conflicto existente en las zonas cocaleras, especialmente en el Chapare: no distingue entre el cultivo y venta de la hoja de coca y la cocaína, tipificando la producción y venta de ambas como delito. Así, determina arbitrariamente zonas de cultivo y volúmenes permitidos, como también mercados lícitos para la venta de la hoja de coca, ambas medidas absolutamente ciegas frente a elementos sociales y culturales profundamente arraigados en la cultura indígena en torno a la hoja de coca.

Existen en la Ley N° 1008 una serie de aspectos que legalmente son inconcebibles desde el punto de vista constitucional y de respeto a los Derechos Humanos (Lanza, 1994: 71):

1. Desconoce las garantías constitucionales: presume culpabilidad hasta que se pruebe lo contrario. Aplica confiscación de bienes vulnerando el derecho de propiedad, las detenciones no se realizan bajo procedimientos regulares y las declaraciones son tomadas en contra de la voluntad de los acusados.
2. Desarticula las garantías procesales por el carácter del tribunal juzgador y la cuestión de la jurisdicción nacional: crea la judicatura especial de los juzgados de sustancias controladas, incorporando un hecho de excepción. Los jueces no poseen competencia territorial.
3. Vulnere los derechos humanos: ejerce violencia contra los productores y los dirigentes de las organizaciones sociales, incomunica a los presos más allá de lo legal y viola los domicilios de las personas en allanamientos fuera de los procedimientos, establece la impunidad para los miembros de la FELCN y los agentes de la DEA los que no pueden ser juzgados en caso de cometer excesos (Red Andina de Información y CEDIB, 1996).
4. Rigurosidad sin precedentes: las penas son extremadamente duras, no tipifica bien los delitos y las penas no se corresponden con las figuras jurídicas. No distingue entre sindicado y encausado.
5. Desconoce la independencia del juez: contempla sanciones para los jueces que no apliquen los plazos previstos, establece a la FELCN como base incuestionable de cualquier acusación, sin capacidad de que el juez discrepe. Los procesos deben ser revisados por superiores y la absolución también debe ser consultada. Aplica sanciones a los abogados defensores.

A pesar del carácter draconiano de la legislación antidrogas en Bolivia, los resultados son irrisorios. La mayor cantidad de detenidos son campesinos, mujeres y jóvenes, cuyo encarcelamiento no afecta el negocio del narcotráfico (Flores y Blanes, 1984).

### **La elaboración de planes de desarrollo alternativo**

La primera estrategia de desarrollo alternativo fue elaborada en 1990, bajo el Gobierno de Paz Zamora. Dicha estrategia propone reemplazar la economía de la coca y derivados, reponiendo empleo y generando un desarrollo alternativo capaz de revertir el monocultivo (Lanza, 1999). Por distintos motivos, esta estrategia nunca llegó ser exitosa, siendo Los Yungas la primera zona en ser aplicada. Se plantó una va-



riedad de café incapaz de resistir el clima de la zona, fue realizado sin participación de los productores de coca y sin un estudio de mercado que permitiera introducir los productos con un buen precio.

En el Chapare, los proyectos con fondos de Estados Unidos que se privilegiaron fueron en las zonas catalogadas como expulsoras de migrantes y estaban condicionados a la erradicación de la coca. Se destinaron 48 millones de dólares, de los cuales 21 millones fueron destinados a gastos internos de la USAID (consultores norteamericanos), 7 millones a gastos de los funcionarios nacionales, 10 millones a los valles catalogados como expulsores de migrantes y sólo 10 millones llegaron a ser invertidos directamente en el Chapare (Lanza, 1999: 47). El mayor aporte de dicho programa fue la construcción de algunos caminos, pero nunca llegó a cumplir sus metas, pues poseía una serie de problemas: 1) los productos de sustitución no fueron bien estudiados, se intentó con 30 cultivos distintos (ejemplo, pimienta, palmito, jengibre), sin tomar en cuenta las características del mercado, climáticas, topográficas y de transporte; y 2) desorganización en el manejo de los programas por parte de las instituciones encargadas.

Los proyectos de Naciones Unidas no estuvieron condicionados a la erradicación de la coca, pero no tuvieron rentabilidad pues no se tomaron en cuenta variables significativas de la región como clima, el transporte y las características productivas de la zona. Uno de los principales problemas que posee el desarrollo alternativo hoy en Bolivia es su falta de continuidad, pues los programas no se insertan en una estrategia de desarrollo regional o nacional, sino que constituyen casos aislados (ILDIS, 1995). Asimismo, no se ha establecido un mecanismo que permita la participación de los campesinos en tanto sujetos organizados que son, sino que contempla una lógica de enfrentamiento hacia los sindicatos, que impide la participación y decisión real de los productores de coca. La compensación económica ofrecida por la erradicación de los cicales no alcanzó a llegar a un año de productividad en caso de conservarlos y la inversión en un desarrollo alternativo fracasado son muy inferiores a las pérdidas ocasionadas por la erradicación de la coca.

### **IMPACTOS DE LA ERRADICACIÓN EN LA POBREZA RURAL**

Las modificaciones provocadas en el área y sus pobladores por el cultivo y comercialización de la hoja de coca son de gran importancia, como vimos en el capítulo anterior. La tendencia al monocultivo, desarrollada durante el período de auge de la coca, determinó que las políticas de erradicación impactaran fuertemente a la población, no sólo por la violencia con las que fueron ejecutadas, sino por la aguda crisis económica que desencadenó en la zona.

La erradicación fue fuertemente resistida por los sindicatos chapareños. Esta resistencia se explica por una serie de características geográficas y climáticas de la zona, que hacían casi imposible la introducción de cultivos alternativos tan productivos como la hoja de coca en predios pequeños: “Nosotros hemos cultivado la coca porque hemos vivido más que todo en serranías, no hay otro, hemos hecho experimentos, pero no da, da sólo coca” (Poblete, 2005).

Dedicábamos la mayor parte al cultivo de la coca porque hay sectores que la tierra no es fértil no es buena para que dé plátano o banano o papaya ¿no? Sólo sirve para la coca. En general todos tienen coca (Domínguez, 2005).

Otro factor que influye en la resistencia cocalera son las características de la producción familiar campesina, las que hacen de la reconversión productiva un proceso en extremo riesgoso para la supervivencia de las familias. Si revisamos el concepto de pobreza que estamos utilizando para el caso de esta investigación, podremos ver que las familias cocaleras, si bien poseían pequeñas propiedades rurales, se encontraban especialmente vulnerables a los cambios y problemas productivos puesto que sus cultivos, al ser básicamente de supervivencia, no les permitían resistir ciclos improductivos, de sequías, inundaciones o repentinas bajas de precios. Los impactos producidos por la erradicación los revisaremos en detalle a continuación.

### **Precarización del ingreso, cambios en la forma de producción y aumento del costo de la vida**

En un primer momento, la erradicación produjo una pauperización extrema de la población chapareña, debido a que los proyectos de desarrollo alternativo se encontraban aún en etapa de experimentación cuando la primera oleada de erradicación forzosa fue llevada a cabo: “Antes de la erradicación, había, mucha gente tenía su dinerito, tenía todo qué comer, o sea bien, pero después de la erradicación que ha habido, ha bajado todo” (Moreira, 2004); “La única planta, la única subsistencia de la familia del trópico de Cochabamba era la coca, y cosechaban hartito, entonces una vez llegada la erradicación, va a tener que bajar la economía” (Castillo, 2005); “Hemos sufrido erradicaciones forzosas, cuando vino la reducción forzosa toda la coca se arranca, no sabíamos con qué íbamos a vivir” (Poblete, 2005).

La conflictividad en la zona, desatada por la fuerte resistencia de los sindicatos a las erradicaciones forzosas, se expresó en bloqueo de caminos, centrándose en la carretera Cochabamba–Santa Cruz, la principal vía de comunicación del Chapare con la región. Esto encareció los servicios de transporte y comunicaciones, así como los pro-

ductos manufacturados y de primera necesidad que los campesinos compraban a los productores de los valles de Cochabamba: “Los bloqueos atemorizan al turista y al comerciante, temen que en cualquier rato haya un paro, haya un bloqueo, no hay garantía para nadie acá” (M. Pérez, 2005).

La ausencia de cultivos alternativos que permitieran la mantención de las familias mientras se producía una reconversión productiva determinó que una gran parte de las familias chapareñas optaran por el cultivo ilegal de la hoja de coca, transformando el sistema de producción de la tala y roza que antes era utilizado, con el fin de evitar la detección de éstos por los helicópteros de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR):

Después de la reducción forzosa, la crisis ha seguido aquí en el Chapare, pero hay quienes hemos permanecido aquí, hemos plantado la hoja de coca, aunque bajo árboles para sustentar a la familia, porque acá la naranja hay veces, los cítricos está en tres bolivianos, dos bolivianos el cien, y eso se cosecha una vez al año ¿no?, eso a la familia casi no abastece (M. Pérez, 2005).

Estas modificaciones en el sistema de cultivo produjeron una baja en la calidad y cantidad de la hoja de coca producida, puesto que la densidad del cultivo era claramente menor y muchas veces la hoja era cosechada antes de llegar a su tamaño óptimo, por miedo a que llegara la erradicación y se produjera una pérdida total de la cosecha. De esta manera, la hoja de coca del Chapare fue quedando marginada del circuito de consumo tradicional, pues para el “acullico”<sup>8</sup> la hoja producida en Los Yungas poseía características más adecuadas. Durante las erradicaciones también se empiezan a gestar transformaciones en la mano de obra utilizada para el cultivo, pues muchos campesinos cocalleros fueron procesados por la Ley N° 1008. Esto implicó necesariamente que en algunos casos la producción y el comercio se feminizara, potenciando el rol de la mujer en el ámbito productivo y político. Debido a que el eje organizacional en esta zona fue siempre el sindicato, se produce un enfrentamiento colectivo del conflicto y de las labores productivas, fortaleciéndose la organización sindical de manera muy importante, como veremos más adelante.

---

8 Forma de consumo tradicional de la hoja de coca, que consiste en la masticación de las hojas junto con lejía.

### **Migración y diversificación de cultivos**

La paralización de las erradicaciones por las fuertes movilizaciones sindicales no mejoró la situación de pobreza en la zona. Este fenómeno se debió a dos grandes razones: por un lado, la hoja de coca del Chapare no poseía la calidad suficiente para recuperar su lugar en el mercado tradicional y el fuerte control militar en la zona había determinado una relativa migración de los compradores del narcotráfico hacia otras zonas de Bolivia y de América Latina. Por otro lado, se produjo a principios de la década del noventa una fuerte baja del precio de la hoja de coca a nivel internacional que hizo que la venta de ésta no fuera suficiente para la subsistencia de las familias, no compensando la inversión de trabajo y la precariedad económica (por la siempre inminente posibilidad de las erradicaciones).

Esto hechos dispararon dos fenómenos de gran importancia: por una lado, una migración de las zonas cocaleras hacia otros lugares de Bolivia con el consecuente abandono de propiedades y, por otro lado, una diversificación de la producción. En el primer caso, vemos que las familias de colonos que habitaban el Chapare deciden retornar a las pequeñas propiedades rurales del altiplano o migrar hacia los centros urbanos, siendo el destino más recurrente la ciudad de Santa Cruz:

La mayoría de gente se ha ido saliendo después de la erradicación de la coca, y ahora casi no hay nada, no hay mucha gente, se ha ido saliendo a la ciudad, más bien con el cato que han conseguido la gente está volviendo a regresar porque lo único que les daba dinero era la hoja de coca, eso vendían mayormente en esta central, vivían de coca, no producen mayor parte las frutas, el distrito de villa 14 de septiembre casi no produce por ejemplo tomate, en muchas partes hay terrenos que son para eso pero aquí no, no producían eso (Moreira, 2005).

En el caso de los campesinos que permanecen en la zona, la baja del precio de la hoja de coca y la inminente posibilidad de la erradicación, impulsa la introducción de manera más intensiva de cultivos alternativos que se habían mantenido como cultivos absolutamente marginales para la economía familiar. Tal es el caso del banano, los cítricos, las papayas, los tomates, el arroz. Se introduce también la cría de ganado a pequeña escala: “Ese tiempo más se cultivaba la coca, se cultivaba la coca. Ahora un poco ha disminuido con todo, con los problemas que hay ¿no? Y ahora se cultiva, también la coca, pero también otros productos y también se ha empezado con la ganadería” (Rodríguez, 2005).

### **Penetración del desarrollo alternativo**

Como se mencionara anteriormente, la erradicación de la hoja de coca trajo consigo la implementación de planes de desarrollo alterna-

tivo. La extrema situación de los campesinos ante la ausencia de su principal cultivo hizo posible una mayor penetración del desarrollo alternativo en la zona, puesto que se hizo urgente diversificar la producción. Esto incentivó a algunos sindicatos o colonos del Chapare a participar en estos proyectos, experimentando con los cultivos de piña, pimienta y palmitos.

Los proyectos de desarrollo alternativo, a poco de implementarse, mostraron que la rentabilidad de estos cultivos estaba muy por debajo de lo que era posible obtener con la hoja de coca. Los cultivos de piña implicaban una inversión inicial y de trabajo que no compensaba el precio de venta y los palmitos estaban sujetos a un fuerte control de calidad que implicaba que una buena parte de la producción no fuera aceptada por las plantas envasadoras, las que tampoco pagaban los tallos al precio que inicialmente fue pactado con los productores:

Yo me acuerdo muy bien que yo a veces le ayudaba a vender a mi hermano el es productor de piña, y semejante esfuerzo a veces ni alcanzaba para transporte, por ejemplo, una camionada de piñas el transporte cuesta a Cochabamba entre 1.000 y 1.100 bolivianos, y una camionada de piña simplemente lleva 3.500 piñas, imagínese si vendes cuatro por un boliviano agarras mil bolivianos. Entonces no ganas, simplemente, donde está la cosecha, el desyerbado, los herbicidas que has usado en cuidar esa planta, entonces no da resultados. (Castillo, 2005).

Muchas veces hemos empezado con palmito, al principio nos decían que costaba un palmito un dólar, ahora cuestan cincuenta centavos, no da pues (Domínguez, 2005)

El palmito la unidad cuesta, el kilo estaría en 6 o 7 dependiendo del tamaño, 6 o 7 palmitos hacen un kilo, entonces el kilo estaría en 2,50 bolivianos. Entonces cada palmito saldría a 50 centavos a 60 centavos, dependiendo ¿no? de la oferta y la demanda. Pero un kilo de coca estaría pues alrededor de 20 bolivianos, entonces hay mucha diferencia (Castillo, 2005).

Lo que más sentían los productores como un obstáculo para cualquier proyecto de desarrollo alternativo, era la ausencia de un mercado para los nuevos productos que fuera capaz de pagar precios relativamente rentables. Ello estaba limitado por la falta de competitividad de los productos del desarrollo alternativo a nivel internacional y por el escaso consumo interno de éstos:

Aquí tiene que haber mercado, no hay mercado, claro hay mucha gente que produce cítricos, naranjas, todo aquello pero quién va a comprar, dónde vamos a llevar, más que todo es importante es mercado, sino hay mercado ¿quién va a comprar? (Poblete, 2005).

De esta manera y frente al nuevo aumento del precio de la hoja de coca, los productores comenzaron a plantear la necesidad de una legalización de un cato de coca por familia, capaz de asegurar la subsistencia mínima y destinado a ser complementado con cultivos alternativos, permitiendo un cierto margen para la innovación productiva. Este acuerdo fue logrado durante el transcurso de esta investigación: “Después de este acuerdo que hemos tenido con el gobierno, después de este cato de coca, bueno, por lo menos tenemos un pedazo que es casi respetado, eso cada cosecha ya no tendríamos ese miedo que venga la erradicación forzosa” (M. Pérez, 2005).

Asimismo, también existe la demanda del aprovechamiento de la hoja de coca como producto medicinal de exportación. Esta segunda demanda no ha sido aceptada y su canalización depende exclusivamente de establecer a nivel de la legalidad internacional la distinción entre hoja de coca y cocaína, lo que permitiría su despenalización y uso terapéutico:

Las organizaciones han propuesto que se legalice la coca para el consumo legal y si eso se legaliza entonces las organizaciones se harían cargo del control, pero nunca, nunca han podido entender y siempre han querido satanizar y erradicar nuestra hoja, no se puede hacer porque es parte de la cultura y si es parte de la cultura no se puede sacar, es como la vida misma (Rodríguez, 2005).

A pesar de esto, el desarrollo alternativo implicó una inversión en infraestructura que fue bastante importante para el Chapare. La construcción de puestos de salud, escuelas y sobre todo de caminos subsanaron en cierta medida el aislamiento de la población en términos de algunos servicios básicos. Sin embargo, esto no fue evaluado positivamente puesto que fue una inversión pequeña y no focalizada a los aspectos más sentidos de la población, debido a la ausencia de un proceso participativo:

Tenemos nosotros documentos y fuentes que maneja nuestra comunidad de que mayormente el 80% se va en gastos de funcionamiento, claro que el gobierno y las fuentes internacionales señalan que se ha invertido mucho dinero en desarrollo alternativo pero no hay resultados, entonces si se gastan en eso, en sueldos, nunca va a haber desarrollo, y no hay quien les controle (Castillo, 2005)

“Todo se ve en papeles, pero en la realidad no hay desarrollo alternativo, más bien con esa plata ellos compran umopares, armamentos, empleados, ellos no más ocupan un 80%, se hacen riquísimos, vienen y se van más ricos de ricos, no es beneficio para nosotros el desarrollo alternativo, inclusive a través de la prensa sacan a comunidad inter-

nacional que en Chapare, todos tiene agua potable, tiene educación y sin embargo no es así, para quienes vivimos en lejanos, en lugares aledaños, no conocen siquiera la luz, ni siquiera tienen agua potable, más que todo nuestra gente está sufriendo (Poblete, 2005).

Los sindicatos, principales representantes de la población, son marginados de la administración de los recursos y desarrollan estrategias propias de implementación de servicios que son diagnosticados como necesarios por la comunidad: pago de profesores, construcción de escuelas, contratación de personal de salud, entre otros.

El mejoramiento de la calidad de vida en términos de servicios, sólo es percibido como adecuada cuando la gestión y administración de los recursos es tomada por el municipio en manos del Movimiento al Socialismo:

Ahora recién el Estado a través del municipio está llegando para construir nuevas unidades educativas o nuevas, puestos sanitarios. Esto ha pasado en la zona del trópico más que nada cuando hemos tomado las alcaldías y es la misma federación, la misma organización junto con la alcaldía hacen sus planes operativos y así se está promoviendo, algunas escuelas, se está un poco mejor que cuando llegamos (Rodríguez, 2005)

### **Fortalecimiento de la organización sindical**

La organización sindical del Chapare ha sido, como hemos visto en los capítulos anteriores, sustento fundamental de la colonización del Trópico. Los campesinos nunca se enfrentaron a las políticas de erradicación de manera individual, sino que entraron en la escena del conflicto y, por consiguiente, a la vida política nacional como un sujeto colectivo. Las primeras erradicaciones forzadas potenciaron las organizaciones sindicales: los sindicatos constituyeron sus propias fuerzas de choque, los Comités de Autodefensa de la Hoja de Coca, destinadas al enfrentamiento con las fuerzas militares. Además apoyaron a las familias en la emergencia económica y en la necesidad de suplir la mano de obra de los cocaleros procesados por la Ley N° 1008.

A partir de este sujeto colectivo, se generó un discurso que permitió a los individuos establecer la equivalencia entre hoja de coca –hoja de nuestros antepasados– y símbolo de soberanía nacional, mostrando así la resistencia a la erradicación de la hoja de coca como una resistencia a la intromisión sobre la soberanía de Bolivia y ante el desprecio de las tradiciones indígenas por parte de Estados Unidos.

Las sucesivas movilizaciones y el logro de demandas colectivas fortaleció la organización cocalera y la impulsó a la formación de su

propio partido político: el Movimiento al Socialismo (MAS). Aunando la construcción simbólica de territorio como espacio de construcción y poder sindical, la resignificación de los hitos identitarios indígenas a una fuerte crítica de carácter macrosocial, el Movimiento al Socialismo arrasó los municipios del Chapare y posteriormente los del departamento de Cochabamba, constituyendo un núcleo territorial de poder incuestionable hoy en día:

[Las políticas antidrogas] son un pretexto para hacer presencia, para controlar, porque ven que el movimiento al socialismo está avanzando y en ese sentido, no les gusta, entonces con la presencia, con el pretexto de la lucha contra las drogas y ahí pueden controlar (Rodríguez, 2005).

Sin embargo, este proceso no estuvo falto de contrariedades. La dura retórica de los sindicatos frente al desarrollo alternativo provocó inicialmente un quiebre en la organización cuando algunos sindicatos o centrales decidieron participar:

Sólo se han aprovechado algunos compañeros, el desarrollo alternativo, nosotros dijimos una vez, sólo era para matar a los compañeros a bala, a gas, eso era el desarrollo alternativo. Que lindo iba a ser, eso, tanta cantidad de plata, se iban a construir coliseos, colegios, quien iba a estar en contra del desarrollo alternativo. Sólo ha sido un fracaso, pero gracias a Dios, felizmente, esos compañeros que antes estaban en contra nosotros, ahora están con nosotros, y eso ahora estamos trabajando juntos, o sea la organización sindical y la asociación, juntos estamos trabajando para ver que haya realmente un desarrollo alternativo para los compañeros (M. Pérez, 2005).

De esta manera, vemos que el principal rol de la organización sindical hoy es el desarrollo de actividades económicas alternativas con el fin de erradicar la pobreza, el incremento del acceso a servicios y el control del narcotráfico:

Nadie quiere que haya narcotráfico acá, hay que pensar en el futuro de nuestros hijos, si es que fomentamos el narcotráfico seguramente podría haber mucha drogadicción ¿no? Como acuerdo que hemos tenido entre sindicatos ¿no? Control interno para que si hay algún compañero que o se alquila una poza de maceración, ese lote se caduca y el compañero se hace expulsión (M. Pérez, 2005).

## **CAPÍTULO V. CONSIDERACIONES FINALES**

El presente capítulo pretende ser el necesario tránsito entre los conceptos teóricos de largo alcance, expuestos en el primer capítulo y la data etnográfica desarrollada en los capítulos posteriores.



La economía internacional de la coca, según hemos podido observar a través de esta investigación, a pesar de que se estructura al margen de los parámetros legales de los intercambios económicos, posee características similares a otro tipo de intercambios establecidos entre países de desarrollo desigual. Para Hinkelammert (1974), una de las características del desarrollo desigual entre centro-periferia y de la explotación del primero sobre la segunda, es la existencia de la posibilidad de pleno empleo de la fuerza de trabajo en el centro y la existencia de subempleo en la periferia<sup>9</sup>. En el caso de la economía de la coca, observamos que el circuito se estructura en base a tres actores: los productores de la materia prima (hoja de coca y, en algunos casos, pasta de coca), los productores de clorhidrato y los distribuidores.

En el Chapare, espacio en el cual se encuentra localizada la producción de materia prima, observamos que el carácter familiar de la producción implica un subempleo de la mano de obra, que utiliza el factor trabajo a través de medios de producción de baja productividad: sistema de cultivo de tala y roza basado en la mano de obra familiar y en pequeñas propiedades rurales, lo que implica también una pérdida de las ventajas productivas de la extensión de los cultivos. Esta sub-utilización de la capacidad productiva del trabajo es un claro indicador de dependencia (Hinkelammert, 1974: 48). De ello se deriva que la participación de los campesinos de la zona en el circuito del narcotráfico, se limita al cultivo de la hoja de coca y, en casos muy puntuales, al procesamiento de ésta en su primera fase. El desequilibrio económico entre centro y periferia se agudiza en el caso de la economía de la coca, puesto que su carácter ilegal implica una serie de restricciones que hacen que el proceso reduzca su productividad con el fin de respetar las políticas de interdicción y dificulta más un proceso de industrialización.

Considerando que el negocio del narcotráfico produce suntuosos dividendos, de los cuales la principal ganancia se estructura en el proceso elaboración de clorhidrato y distribución de la cocaína, no es de extrañar que las políticas internacionales antidrogas se enfoquen al control de la producción de las materias primas y las zonas cocalleras, evitando así que los productores de hoja de coca aumenten su nivel de participación en este negocio a través del procesamiento de la hoja y producción de clorhidrato. El control militar de las zonas cocalleras permite asegurar la mantención del subempleo, puesto que los campesinos, para evitar las erradicaciones, utilizan una forma de

---

9 Por subempleo se entiende también el empleo de mano de obra con medios de producción tradicionales y de poca productividad.

producción a través de medios tradicionales que no permite el aprovechamiento pleno de su productividad.

Por otro lado, el nivel de conflictividad que implica la producción de la hoja de coca, en términos de las políticas de interdicción, sus costos sociales y de estabilidad política, hace que para la mantención del ciclo productivo de la cocaína sea más conveniente destinar un porcentaje de recursos, a veces superior al superávit extraído de las periferias subdesarrolladas, para la estabilidad del sistema. Es por ello que, si bien los fondos destinados a proyectos de erradicación de los cultivos de la coca parecen ser millonarios, permiten al centro asegurar la estabilidad del circuito internacional de la cocaína, manteniendo la actual estructura de dependencia en el intercambio: “La parte del producto extraído en las periferias desequilibradas y que pasa al centro, es más pequeña que la parte del producto desperdiciado por los centros desarrollados en función de la estabilidad del mecanismo de extracción” (Hinkelammert, 1974: 51).

La escasa productividad de la mano de obra en la zona del Chapare que, como hemos consignado anteriormente, representa uno de los indicadores más claros del desarrollo desequilibrado en las periferias, pues intenta compensar la baja tendencial del precio de las materias primas en el mercado internacional, a través del mecanismo de sobreexplotación de la mano de obra (Marini, 1991). Debido a las características propias del negocio del narcotráfico, las posibilidades de producir un cambio en la productividad de la fuerza de trabajo encuentra aún más límites que en la esfera de la economía formal.

Esto implica que las familias chapareñas en situación de pobreza transitoria, es decir, en una situación de extrema vulnerabilidad frente a las variaciones de la producción y el precio de ésta, deban enfrentar la baja de precios, las erradicaciones y el encarecimiento de los productos manufacturados doblando la cantidad de trabajo puesto por el grupo familiar para la supervivencia. Así, vemos que los campesinos deciden diversificar los cultivos, introducir cría de ganado y otras labores productivas que demandan tiempo y fuerza de trabajo de la unidad familiar.

Debido a que la economía de la coca del Chapare se desarrolla en un territorio colonizado, casi en su totalidad, de manera espontánea y basada en un modo de producción familiar, aquellas unidades encargadas de la elaboración del clorhidrato y de la distribución de la cocaína no requieren hacerse cargo de los costos que implicarían una mejor calidad de vida de la fuerza de trabajo. Así, el costo del acceso a los servicios básicos es absorbido en una primera instancia por los mismos productores a través de los sindicatos y, posteriormente, por los municipios e instancias estatales de Bolivia. Vemos como el centro

económico del circuito internacional de la cocaína no sólo extrae la materia prima a costos muy bajos, sino que además traspasa los costos de la mantención de la mano de obra a los mismos productores y al Estado boliviano.

Los costos de las políticas de control del narcotráfico que permiten la estabilidad del sistema de extracción, así como la baja productividad de la mano de obra, son en gran parte traspasados a los países productores, mientras que los costos sociales, culturales y políticos de dichas políticas son transferidos de manera total a los países encargados del cultivo de la hoja de coca. Todo esto implica que la situación de pobreza de los productores de la hoja de coca no varíe, a pesar de permanecer dentro del circuito. Muy por el contrario, se encuentran expuestos a las fluctuaciones de precios, los desastres naturales propios de un ambiente natural hostil como es el Trópico de Cochabamba, a la violencia de las políticas de erradicación destinadas a otorgar estabilidad al circuito de la cocaína y al desamparo de tener que recurrir a su propia organización para obtener servicios básicos como son el agua potable, el alcantarillado, los caminos, las escuelas y los centros de salud.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bambirra, Vania 1974 *El capitalismo dependiente en América Latina* (México: Siglo XXI).
- Bambirra, Vania 1978 *Teoría de la Dependencia: una anticrítica* (México: Siglo XXI).
- Castillo, Mayarí 2004 “Movimiento cocalero en Bolivia: Violencia, Discurso y Hegemonía” en *Gazeta de Antropología* (Granada) N° 20.
- Comité Cívico Pro Cochabamba 1988 *Coca, Foro Nacional Sobre Problemática Coca – Cocaína* (Bolivia: Arol).
- De Rementería, Iván 1997 “La economía política de las drogas en la década de los noventa: una nota de síntesis” en Hopenhayn, Martín (comp.) *La grieta de las drogas: desintegración social y políticas públicas en América Latina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Dos Santos, Theotonio 2003 *La Teoría de La Dependencia: Balances y Perspectivas* (Buenos Aires: Editorial Plaza y Janés).
- FAO 1998 *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe* (Roma: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación).
- Flores, Gonzalo y Blanes, José 1984 *¿Dónde va el Chapare?* (Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social).

- Grebe, Horst. 2002 "Las relaciones económicas externas de Bolivia en la globalización financiera" en Gambina, Julio (comp.) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Hinkelammert, Franz 1974 *Dialéctica del desarrollo desigual* (Buenos Aires: Contraseña).
- ILDIS 1995 *Desarrollo alternativo: utopías y realidades* (Bolivia: ILDIS).
- Lanza, Gregorio 1999 *La Coca Prohibida* (La Paz: CEDIB).
- Laserna, Roberto 2003 "El Campo y la desigualdad en Bolivia" en *Los Tiempos* (Cochabamba) 12 de diciembre.
- Marini, Mauro Ruy 1979a "El Ciclo del Capital en la Economía Dependiente" en Oswald, Úrsula (coord.) *Mercado y Dependencia* (México: Nueva Imagen).
- Marini, Mauro Ruy 1979b "Plusvalía Extraordinaria y Acumulación de Capital" en *Cuadernos Políticos* (México) N° 20.
- Marini, Mauro Ruy 1991 *La dialéctica de la dependencia* (México: Ediciones Era).
- O'Donnell, Guillermo 1999 "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas" en Tokman, Victor y O'Donnell, Guillermo (comp.) *Pobreza y Desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).
- Prebisch, Raúl 1999 "La Industrialización en América Latina" en López, Francisco (comp.) *El Pensamiento Social Latinoamericano en el Siglo XX* (Caracas: UNESCO) Tomo I.
- Quijandría, Benjamín; Monares, Aníbal y Ugarte de Peña Montenegro, Raquel 2000 *Hacia una región sin pobres rurales* (Santiago de Chile: FIDA).
- Red Andina de Información y CEDIB 1996 *Violación de los Derechos Humanos bajo la ley 1008* (Cochabamba: CEDIB).
- Salama, Pierre y Valier, Jacques 1996 *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el tercer mundo* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Spedding, Alison 2004 *Kausachun Coca, economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare* (La Paz: PIEB).
- Stefanoni, Pablo 2003 "Hegemonía, Discursos y Poder" en *Temas Sociales* (La Paz: UMSA).
- Toranzo, Carlos 2002 "Bolivia: década y media de cambios políticos y económicos" en Bouzas, Roberto (comp.) *Realidades nacionales comparadas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay* (Buenos Aires: Altamira).
- Zambrana, Jebner 1999 *Guerra antidrogas: entre halcones y palomas* (La Paz: Fondo Editorial de la Cámara de Diputados).

Zegada, María Teresa 2002 “Dinámica política en el Trópico: actores, conflictos y estrategias destructivas” en Argandoña, Alvaro y Ascarrunz, Carla (comp.) *Seminario Futuro del Trópico de Cochabamba. Escenarios Para el Desarrollo Sostenible* (Cochabamba: UMSS – Centro de Estudios de Población).

————— 1992 “Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo” en *El Mundo* (La Paz) 27 de septiembre.

————— 1992 *Primera Plana* (La Paz) 2 de agosto.

#### **ENTREVISTAS**

Entrevista a Manuel Castillo, Villa Tunari, junio del 2005.

Entrevista a Santiago Pérez, Puerto San Francisco, febrero del 2005.

Entrevista a José Domínguez, Villa 14 de Septiembre. Febrero del 2005.

Entrevista con Cristóbal Henríquez, febrero del 2005.

Entrevista a Pablo Díaz, Eterezama, febrero del 2005.

Entrevista a Andrés Rodríguez, San Pedro, febrero 2005.

Entrevista a Manuel Castillo, Villa Tunari, junio del 2005.

Entrevista a Juan Poblete, Shinahota, junio del 2005.

Entrevista a León Moreira, Villa 14 de Septiembre, junio del 2004

Entrevista a Santiago Pérez, Puerto San Francisco, febrero del 2005.

Entrevista a Andrés Rodríguez, San Pedro febrero del 2005.

Entrevista a Mariano Pérez, Villa 14 de Septiembre, junio del 2005.

Entrevista a León Moreira, Villa 14 de Septiembre, junio del 2005.



**DIANA MARCELA CÓRDOBA\***

# **PROCESOS DE INTERVENCIÓN CON ENFOQUE DE CADENA PRODUCTIVA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA ARTICULACIÓN A MERCADOS DE PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA**

## **INTRODUCCIÓN**

Parte de la política agropecuaria colombiana ha tomado como referente el enfoque de Cadenas Productivas<sup>1</sup>, adoptada por el Estado a partir del segundo quinquenio de la década del noventa<sup>2</sup>. Los pri-

\* Ciudadana colombiana, Magister en Estudios Internacionales del Desarrollo, Universidad de Wageningen, Holanda. Fue becaria del Programa CLACSO-CROP 2004 sobre "Relaciones Internacionales de la Pobreza en América Latina y el Caribe". Actualmente trabaja como consultora en el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Cali, Colombia. Sus intereses giran en torno al análisis de sistemas de innovación en agricultura, procesos de co-innovación rural en proyectos de desarrollo socioeconómico, evaluación del impacto y análisis de redes sociales en cadenas productivas.

---

1 El enfoque de cadena productiva permite observar la totalidad de la cadena agroindustrial, desde la provisión de insumos y la unidad productiva, hasta el mercadeo del producto final, pasando por las etapas de manejo poscosecha y el procesamiento. La visión ampliada de la cadena pretende abarcar, no solamente los eslabones fundamentales (producción - poscosecha - mercadeo) de la cadena, sino que también incluye el papel que juegan las organizaciones empresariales y servicios de apoyo que están relacionados con el sector.

2 Para un recuento de los antecedentes del enfoque de Cadenas en Colombia, consultar el documento: Espinal, C. F. y ROLDÁN, D. "¿Son Posibles los Acuerdos de Competitividad en el Sector Agropecuario?" *Serie Competitividad* No. 3. (Bogotá: IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

meros instrumentos estatales de competitividad que han surgido en esta vía, encabezados por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio Exterior, son los Acuerdos y Convenios Nacionales de Competitividad y de Competitividad Exportadora. Estos instrumentos pretenden consolidar una estrategia de cadena productiva, de manera que puedan identificarse las debilidades y amenazas, así como las fortalezas y oportunidades, y definir un conjunto de acciones conducentes a metas estratégicas de corto, mediano y largo plazo<sup>3</sup>.

El enfoque de cadenas productivas también ha ganado importancia en el diseño de programas de desarrollo rural, por lo que varias Organizaciones Gubernamentales (OG), No-Gubernamentales (ONG) e internacionales (OI) que trabajan en el país han venido adoptándolo con el objetivo de articular a los productores rurales de pequeña escala en un territorio a los mercados<sup>4</sup>. Esta articulación se ha hecho principalmente a través del establecimiento de la agricultura por contrato con la participación de otros eslabones de la cadena productiva como la agroindustria y los mercados especializados.

Aprovechando esta coyuntura de política, diferentes ONG's y actores del sector privado, han liderado la Alianza Productiva de la Mora (*Rubusglaucus*) en el Departamento del Valle del Cauca, Colombia, para el desarrollo de la agricultura por contrato. Esto ha traído consigo diferentes procesos de intervención que tienen como objetivo el fortalecimiento de los procesos organizativos entre los productores pobres, la articulación de estos a mercados con valor agregado, y cambios tecnológicos para poder mejorar los procesos productivos y competir en el mercado.

El presente estudio se centra en el análisis de los resultados de la experiencia de intervención en la cadena de la Mora en el Valle del Cauca, buscando: 1) analizar los diferentes procesos que se generan al interior y entre los diferentes eslabones de la cadena productiva de la mora a través del establecimiento de la agricultura por contrato; 2) analizar la gobernabilidad de estos procesos y; 3) determinar su incidencia en la equidad con que se distribuyen los beneficios entre los diferentes actores de la cadena y su contribución a la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

La hipótesis de esta investigación es que las intervenciones para generar desarrollo en zonas rurales a través de proyectos productivos que utilizan el enfoque de cadena, pueden ofrecer

---

3 Para mayor información sobre este tema ver: <[www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co)> y <[www.mincomercio.gov.co](http://www.mincomercio.gov.co)>.

4 Véase: Lundy et. al, 2004; Van der Heyden y Camacho, 2004; Van der Heyden y Salazar, 2004.



una respuesta parcial capaz de aportar nuevos recursos a las iniciativas de reducción de la pobreza. Estas intervenciones tienen oportunidades para generar procesos de cambio en las cadenas productivas, aunque siguen siendo grandes las limitaciones como para asegurar que han realizado una contribución significativa a la reducción pobreza.

Una comprensión profunda de los procesos de articulación de productores de pequeña escala a cadenas productivas, y sobre la gobernabilidad de estos procesos y los roles de los diferentes actores directos, nos permitirá reforzar los conocimientos y las capacidades del Estado y de los agentes de desarrollo con el fin de reflexionar y redefinir sus acciones para reducir el conflicto entre los actores, mejorando la coordinación, cooperación y confianza. Esto contribuiría a que los productores rurales pobres mejoren sus medios de vida y desarrollen sus capacidades para acceder a diferentes recursos.

Este documento está estructurado en tres partes: la primera parte esta conformada por los apartados uno, dos y tres, que contienen una breve descripción del marco analítico, la metodología y las características del proceso de intervención del estudio de caso elegido. La segunda parte, apartados del cuatro al seis, se presentan los resultados principales del estudio en términos de sus impactos en el mejoramiento de la gobernabilidad de la cadena productiva, ingresos y equidad social. Por último en la tercera parte se presentan las conclusiones.

## **MARCO ANALÍTICO**

El marco analítico propone analizar la cadena productiva como un “sistema”, en el que se generan interacciones entre diferentes actores. Estas interacciones serán analizadas a la luz del concepto de gobernabilidad y capital social. Se parte de la premisa de que su influencia en el acceso a diferentes recursos contribuye a mejorar las estrategias de intervención encaminadas a reducir la pobreza en las zonas rurales. A continuación los conceptos de cadena productiva, gobernabilidad y capital son explicados.

## **EL CONCEPTO DE CADENA PRODUCTIVA**

El enfoque de cadenas productivas ha sido muy útil para generar procesos de desarrollo en las áreas rurales, puesto que ha permitido visualizar la cadena en su conjunto, identificando puntos críticos y oportunidades de mercado, y de esta manera diseñar e implementar estrategias que permitan a los actores que hacen parte de la cadena lograr sus objetivos y construir una visión de futuro compartida que les permitan construir cadenas de valor. Muchas veces se usan los términos cadenas productivas y cadenas de valor de manera intercambiable pero, de hecho, hay unas diferencias importantes entre los dos.

El término de *cadena productiva* se utiliza en un sentido amplio como la interacción entre actores privados directos e indirectos desde la producción hasta el consumo. Se parte de la base de que las cadenas productivas existen, pero que pueden ser fortalecidas para mejorar su competitividad o impulsadas de acuerdo a la demanda existente.

A diferencia, *una cadena de valor* se entiende como una alianza vertical o red estratégica entre un número de organizaciones empresariales independientes dentro de una cadena productiva. Las cadenas de valor son cadenas productivas orientadas a la demanda que involucran productos diferenciados o especializados, relaciones de coordinación y reglas de juego claramente definidas para su gestión, rentas más elevadas en los mercados, estrecha interdependencia entre actores y visión de largo plazo<sup>5</sup>.

### **GOBERNABILIDAD DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL**

La gobernabilidad es entendida como la capacidad de crear un consenso entre los diferentes actores con el fin de obtener el conocimiento y balance necesario para llevar a cabo un programa (objetivo) donde están en juego diversos intereses (Hewitt, 1998); donde hombres y mujeres, tanto individuos como empresas u organizaciones, dan origen a una construcción creativa a través de la cual reivindican sus intereses e identifican puntos de encuentro con los demás actores, en donde existen a su vez “relaciones de autoridad y poder que determinan cómo los recursos financieros, materiales y humanos fluyen y se localizan dentro de la cadena” (Gereffi, Korniewicz, M. y Korniewicz, R., 1994: 97)

De esta manera, una “buena gobernabilidad” debe permitir:

- La negociación de intereses diversos y la identificación de intereses comunes.
- Un acuerdo claro sobre roles de cada uno de los actores.
- Normas y reglas de juego claras definidas conjuntamente y mecanismos de control para su cumplimiento.
- Una toma de decisiones estratégicas participativa y la formulación de estrategias conjuntas.
- La construcción de la visión compartida.
- Un equilibrio adecuado de las fuerzas de poder a lo largo de la cadena.
- Relaciones en las que todos los actores obtengan beneficios como resultado de un proceso desarrollado alrededor de objetivos co-

---

5 Para una ampliación de las características de cada una de estas cadenas véase: Hobbs et. al, 2000.

munes y en el que todos los actores tengan un acceso equitativo a los recursos, a la toma de decisiones y al desarrollo de acciones estratégicas.

El marco analítico para este estudio propone que el análisis de la gobernabilidad de la cadena productiva debe centrarse en la forma en la que los actores acceden y construyen capital social. El capital social es analizado en diferentes estudios como un recurso indispensable para el buen desarrollo en las relaciones entre los diferentes eslabones de una cadena productiva y por ende contribuye a mejores sus resultados en términos de gobernabilidad. El capital social se refiere a los aspectos de la organización como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada (Ostrom y Ahn, 2003). Las cadenas productivas dotadas de capital social constituyen un activo importante dentro de estos portafolios, en tanto representan medios para desplegar capacidades de reacción frente a la pobreza (Arriagada y Pávez, 2004).

La construcción de capital social y los procesos de gobernabilidad dentro de la cadena productiva de la mora, que han generado o facilitado mecanismos de integración de los productores de pequeña escala a las cadenas productivas, pueden ser analizados a la luz de dos dimensiones: 1) la motivación para relacionarse y la cooperación existente entre los actores y 2) la calidad de las relaciones entre los actores. Una buena gobernabilidad de estas relaciones en la cadena productiva debe permitir sancionar el comportamiento negativo, cuando se cometen transgresiones que afectan el desarrollo de la cadena, y estimular el comportamiento positivo, cuando se favorece la productividad y las ganancias o se mejoran los procesos al interior de la cadena.

## **METODOLOGÍA**

Este estudio ha privilegiado el uso de metodologías cualitativas que permiten tener una visión profunda de los procesos que se han llevado a cabo para obtener los resultados e impactos en la cadena productiva. Un primer paso para la realización de este estudio consistió en un taller de arranque para identificar los cambios más significativos del proceso, con el fin de que este espacio se convirtiera en un ejercicio de análisis sobre lo que ha sido hasta ahora esta experiencia en la cadena de la mora del Valle del Cauca. Este taller estuvo orientado a reconstruir con los asistentes las lecciones aprendidas y derivar de ellas enseñanzas que permitan en el futuro corregir errores y mejorar el proceso, tanto en los objetivos y principios que lo inspiran, como en los procedimientos (metodología y técnicas) que hasta el momento le han dado forma. Igualmente, se analizaron las relaciones verticales

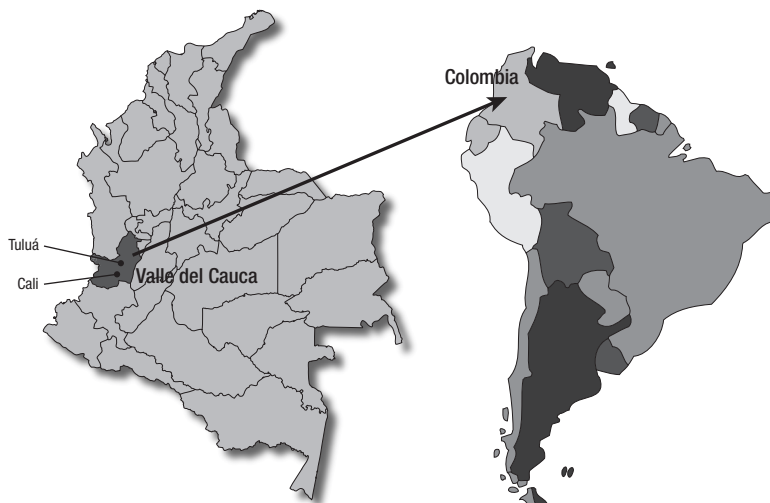
y horizontales que se han establecido entre los actores a través de la alianza productiva de la mora, así como la motivación y la confianza presente en estas.

Para profundizar en el carácter de estas relaciones se diseñó una doble estrategia metodológica: por un lado, se realizó una revisión documental básica de la experiencia, gracias a la información recolectada hasta el momento por las instituciones de apoyo. Por otro lado, se realizaron entrevistas a actores de la cadena y conocedores de la experiencia desde posiciones diversas –supermercados, productores, agroindustria e instituciones de apoyo-. Con esa información y la que se extrajo del taller y de la documentación secundaria se elaboró el presente documento.

## **ESTUDIO DE CASO: LA CADENA PRODUCTIVA DE LA MORA EN EL VALLE DEL CAUCA**

### **UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

**Ilustración 1**  
Mapa del Valle del Cauca



El departamento del Valle del Cauca está ubicado en la parte occidental del país, entre el Océano Pacífico y la Cordillera Central, cuenta con 42 municipios y con una población aproximada de 4,2 millones de habitantes, de los cuales el 86% están ubicados en el área urbana, y sólo el 14% en el área rural.

**ANTECEDENTES**

El productor convencional de mora en el departamento del Valle del Cauca ha sido un minifundista que destina entre 0,5 y 1 ha. de tierra a este cultivo. La producción de mora corresponde a colonos, que se ubican en zonas de frontera agrícola, en buena parte perteneciente a áreas de reserva forestal, a grandes distancias de los centros de consumo. Son regiones que carecen de vías de penetración y de servicios públicos donde sus productores son, generalmente, jornaleros vinculados a la economía cafetera o ganadera y, en un tiempo atrás, vendedores de maderas y de carbón vegetal. La presencia estatal ha sido escasa y sus habitantes son más vulnerables a los efectos del conflicto armado que vive el país.

Poseen bajo nivel de escolaridad, e ingresos promedios de medio salario mínimo mensual por concepto de comercialización de la mora (Fundación Carvajal, 2002). La mano de obra utilizada en este cultivo corresponde a mano de obra familiar donde las mujeres y los niños se vinculan especialmente a labores de cosecha. En épocas de cosecha se puede requerir hasta diez personas por cada hectárea, por lo que es necesario incluir a toda la familia en éste proceso.

Por ser un cultivo de tipo familiar, los productores de mora, por lo general, no se hallan asociados entre sí. Los procesos organizativos son incipientes y no cuentan con un reconocimiento legal y/o personería jurídica. Adicionalmente, el acceso a los recursos económicos, como el crédito, son limitados. Los intermediarios en finca, tanto mayoristas como de comercio menor, son los principales compradores del productor de pequeña escala. De acuerdo con la Corporación Colombiana Internacional (1999), aproximadamente el 82% de la comercialización de la mora en el país es realizada de esta forma. La relación es directa, pues se compra la producción en la finca, lo que evita que el productor tenga que incurrir en gastos de transporte y comercialización.

En la actualidad, la mora constituye un cultivo de marcada relevancia económica y social para estos pequeños productores (Fundación Smurfit, 2002). El negocio de la mora se encuentra en un proceso de transición desde una producción con características de *commodity* hacia una industria dinámica y con agregación de valor. Con el fin de que los pequeños productores puedan participar de estos mercados se ha adelantado un prolongado proceso de intervención a través de una alianza productiva entre el sector público, ONG's y el sector privado a través de convenios de colaboración. Esta alianza busca superar los principales cuellos de botella de los pequeños productores e integrarlos a las nuevas tendencias del mercado, a través de agricultura por contrato con la agroindustria, y los supermercados.

Esta alianza han permitido articular el mandato de los procesos de intervención a través del desarrollo de un enfoque de cadena

productiva, estableciendo contactos con socios comerciales de la región en el sector de la agroindustria y los supermercados, dispuestos a comprar la fruta a pequeños productores. Lo anterior ha sido de suma importancia para la región, ya que es a través de estos socios que la alianza lidera procesos de desarrollo y difusión de tecnología que inciden no sólo en el logro de una agricultura de pequeña escala más sostenible, sino en la reducción de la pobreza, siendo estos dos principios generales los que rigen la filosofía de sus actividades.

A continuación se analiza la articulación de productores de pequeña escala a cadenas productivas, a través del establecimiento de agricultura por contrato con la agroindustria y los supermercados, con el fin de determinar los avances en términos de gobernabilidad, es decir: 1) la motivación de los actores para participar de alianzas comerciales a través de agricultura por contratos; y 2) la calidad de estas relaciones.

## **LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y SU INCIDENCIA EN LA GOBERNABILIDAD DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA MORA**

### **MOTIVACIÓN DE LOS ACTORES**

#### **La agroindustria y productores de mora: en busca de la complementariedad en el sector primario**

Los productores de mora y la agroindustria en el Valle del Cauca tienen características especiales que les han permitido encontrar un punto de interés común a través de las transacciones comerciales. Este interés común ha estado mediado por la complementariedad entre los dos actores, expresada en: 1) Los recursos para producir, comercializar y procesar la mora; y 2) Mercado y suministros de fruta seguros con precios estables.

#### **Complementariedad en el acceso a recursos**

En cuanto a la disponibilidad, acceso y uso a los recursos, los productores poseen recursos y mano de obra en calidad o cantidad suficiente como para cumplir con los requerimientos de la agroindustria. Por su parte, la agroindustria tiene la capacidad de reducir la perecibilidad de los productos y las pérdidas poscosecha al recibir mora de segunda calidad, reducir la estacionalidad de la oferta y elevar el valor agregado del producto primario. Para esto ha desarrollado estrategias de compra y venta del producto durante todo el año, mejorado su capacidad de almacenamiento, y se ha adaptado a procesos y patrones de demanda industrial y urbana.

Una de las características más importantes de la agroindustria en este proceso, es que ésta tiene la capacidad de convertirse en un actor

integrador u ordenador de la actividad primaria, al trasladar hacia ésta una serie de rasgos propios de la lógica industrial. A pesar de que este proceso ha sido lento dentro de la alianza en la cadena productiva de la mora, la agroindustria, ha empezado a exigir a los agricultores el incremento de las áreas sembradas para que estos aumenten su ritmo de trabajo, su volumen de producción y mejoren la calidad de su producto, con el fin de estandarizar sus fuentes de abastecimiento.

Adicionalmente, se podría afirmar que la agroindustria en nuestro estudio de caso ha reforzado su capacidad para constituirse en un vehículo de transmisión de la información sobre mercados, precios y tecnología, facilitando el acceso de pequeños productores a estos recursos. La agroindustria ha hecho uso de su poder dentro de la cadena productiva –como un importante socio comercial- y de su capacidad de interlocución y trato directo con los productores para transmitir sus exigencias y facilitar el flujo de información que recibe de otras fuentes, como compradores y proveedores de conocimiento, sobre los requerimientos del mercado nacional e internacional.

### **Complementariedad en el acceso a nuevos mercados y productos**

Para los moreros, establecer contratos a futuro con la agroindustria les ha permitido acceder a un mercado seguro, a precios y volúmenes preestablecidos y, de acuerdo con las entrevistas, esto parece ser, junto con el financiamiento, la razón más importante para inducir a los pequeños productores a incursionar en este tipo de contratos y participar en alianzas comerciales. Más aún, ha motivado a otros agricultores a sembrar mora y otros productos distintos a los tradicionales como el lulo, tomate de árbol y curuba.

Las características particulares del cultivo de la mora son una motivación intrínseca para los pequeños productores, pues las épocas de cosecha se distribuyen durante el año y en éstas se puede hacer un mejor aprovechamiento de la mano de obra familiar (mujeres y niños) que en otras alternativas agrícolas, debido a que es un producto que supone una mayor intensidad de trabajo por hectárea.

Además, las instituciones de apoyo, especialmente ONG's, se encuentran brindando los servicios gratuitos de asistencia técnica, lo que ha permitido que se eleve lentamente la productividad por hectárea de mora y se incorporen al cultivo otros productos que permiten que esta actividad agrícola tenga un mayor valor (Ej.: la realización de cultivos asociados con tomate de árbol, arveja y lulo). Este servicio ha abierto la posibilidad de extender los nuevos conocimientos a cultivos tradicionales, como el café y el frijol, dentro de la parcela.

A través de los contratos a futuro los productores cuentan con la seguridad de poder colocar un volumen predeterminado, a precios

cuyas condiciones están preestablecidas y que se aplican con un grado razonable de transparencia. Esto es válido aún en los casos en que los contratos continúan a pesar de otras posibilidades de vender en el mercado e indica la importancia que tiene para los productores el poder contar con un mercado asegurado.

Aunado a esto, los productores de mora han tenido la posibilidad de acceder a un financiamiento en mejores condiciones que el de otras fuentes, a través del acceso a los insumos, conocimientos y tecnologías que no lograrían por otras vías. Por último, es de resaltar que la agricultura por contrato permite incrementar el valor de uno de sus recursos más importantes: la tierra.

Por su parte, el precio pagado por un producto y la disponibilidad de éste en el mercado también ha influido en la elección de la modalidad de abastecimiento de fruta por parte de la agroindustria. El caso de la mora ha sido particular, pues existe una gran demanda de este producto por parte de la agroindustria y una escasa oferta en el mercado. En parte esto ha sido lo que ha estimulado la participación de la agroindustria en alianzas comerciales con pequeños productores.

De acuerdo con Carlos Arjona, representante de la agroindustria Productora de Jugos S.A. (Arjona, 2005), el participar en un enfoque de cadena productiva es una experiencia nueva para esta empresa, que puede irse replicando en otros lugares del país, especialmente con productos no tradicionales y de alta demanda como la mora. Sin embargo, una de las amenazas de esta relación es que cuando la agroindustria nota que existe poca diferenciación de precio en función de la calidad o la homogeneidad del producto, disminuyen también las razones de ésta para entrar en una relación de coordinación vertical con pequeños productores, tendiendo a comprar en el mercado.

Por otro lado, a través de los contratos con productores de pequeña, mediana y gran escala, la agroindustria ha podido delegar a terceros los riesgos de la producción agrícola. En una reunión efectuada por las instituciones de apoyo pertenecientes a esta alianza comercial, uno de los representantes de la agroindustria manifestaba lo complejo que sería para esta empresa incursionar en la producción de frutales, ya que esto implicaba riesgos que no están dispuestos a asumir, pues preferían evitar no sólo los problemas derivados de las relaciones salariales a través de la contratación de trabajadores agrícolas, sino también el hecho de movilizar capital en tierra.

Para la agroindustria, el hecho de que exista una organización que aglutina a las asociaciones de productores le ha permitido reducir los costos de transacción<sup>6</sup>, pues facilita los procesos de capacitación,

---

6 Los costos de transacción son aquellos en los que debe incurrir un actor, por



financiamiento, supervisión y otros. Pero, a su vez, la existencia de una organización de productores de mora ha otorgado a los productores un poder de negociación que no tendrían si se enfrentaran como meros individuos a la empresa.

Sin embargo, actualmente los cumplimientos de los contratos son lentos, varían de una asociación a otra y al interior de cada asociación existen productores con diferentes recursos y posibilidad de acceso a ellos. La evidencia empírica demuestra que asociaciones que han podido mantener una mayor homogeneidad entre las unidades familiares integrantes de la organización y un liderazgo más democrático y transparente, han tenido mayores avances en la vinculación con la agroindustria.

La relación establecida entre la agroindustria y las asociaciones de productores a través de la alianza de la mora ha permitido distribuir los riesgos entre ambos sectores. Mientras la empresa asume los riesgos de la comercialización o transformación, el productor asume los asociados al cultivo. Sin embargo, dada la interdependencia de los procesos y la eventual participación de otros agentes, hay siempre un margen de riesgos cuya distribución depende del poder de negociación de las partes.

De igual modo, es posible argumentar que la existencia de una asociación de productores moreros ha disminuido la asimetría de poder entre la agroindustria y los productores, evitando que alguna de las partes trate de tomar ventaja de la situación, relación que ha estado acompañada por las instituciones de apoyo, quienes han cumplido el papel de árbitro del proceso.

## **MOTIVACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL SUPERMERCADO Y LOS PRODUCTORES**

### **La calidad como obstáculo para agregar valor al producto final**

Las relaciones de poder entre los supermercados y los productores suelen ser más verticales y asimétricas que entre la agroempresa y los productores, pues las exigencias de calidad, entregas, y la capacidad de sancionar el incumplimiento de las reglas establecidas en la comercialización son mayores. Esto se convierte en el principal obstáculo para que pequeños productores accedan a mercados especializados a través de los cuales pueden obtener un mayor valor agregado por su producto y un mejor precio en el mercado.

Los supermercados establecen exigencias respecto a la calidad del producto, en muchas ocasiones se visita la finca para conocer el

---

encima de los costos de producción o de compra del bien o servicio en cuestión, para asegurar que su adquisición corresponda en mayor medida a sus necesidades o expectativas.

origen de éste y, en otros casos, se establecen normas que deben ser cumplidas para poder continuar vendiendo la fruta. Por ejemplo, se puede exigir que los vendedores cumplan las normas de sanidad vegetal impuestas por la empresa que implica que la fruta esté libre de hongos, picaduras o presencia de insectos, fumigantes o residuos de fumigantes, etc., y eso se complementa con una norma de limpieza y presentación (empaque) del producto.

Los supermercados visitados para este estudio generalmente revisan el producto entregado delante del productor y hacen las devoluciones por calidad en el momento en que éste entrega el producto, así el productor conoce el motivo de su devolución. Para poder vender en estos supermercados, generalmente se realizan unas instrucciones iniciales en las que el productor observa cuáles son los requerimientos y cómo debe entregar el producto al comprador, tal como lo relata Álvaro Bueno, encargado de la sección de frutas del Supermercado Comfandi en la ciudad de Cali, Colombia: “Nosotros hacemos una asesoría de calidad y de empaque y si el vendedor no cumple con esto que se le indica yo lo aguanto hasta tres veces, tres entregas, pero después de tres veces no tolero más, entonces sale como proveedor, el producto tiene que entrar con cero devoluciones, es para enseñarles el valor de perder un kilo” (Bueno, 2005).

Otros supermercados suelen utilizar las mismas normas de calidad y entrega, pero sus políticas de pago varían. Lo anterior puede perjudicar la capacidad de respuesta de los productores de pequeña escala. Generalmente los supermercados pagan dos o tres días después de recibido el producto. Esto suele ser un factor desmotivador para los pequeños productores y un obstáculo para las organizaciones de productores, pues estos están acostumbrados a recibir el valor de su producto contra entrega.

Debido a esto, las relaciones entre los supermercados y los pequeños productores no encuentran grandes motivaciones para seguirse manteniendo. Por un lado, los supermercados prefieren comprar a productores grandes o medianos que puedan responder a sus exigencias de calidad y cantidad. Por el otro, la venta de mora para el mercado fresco a través de los mercados locales no especializados suele ser una opción más atractiva para los pequeños productores que los supermercados, pues estos reciben un pago inmediato, un precio mayor y más estable durante el año y menos exigentes requerimientos de calidad, lo que implica menor riesgo e inversión.

### **RELACIONES DE CONFIANZA EN LA COMERCIALIZACIÓN**

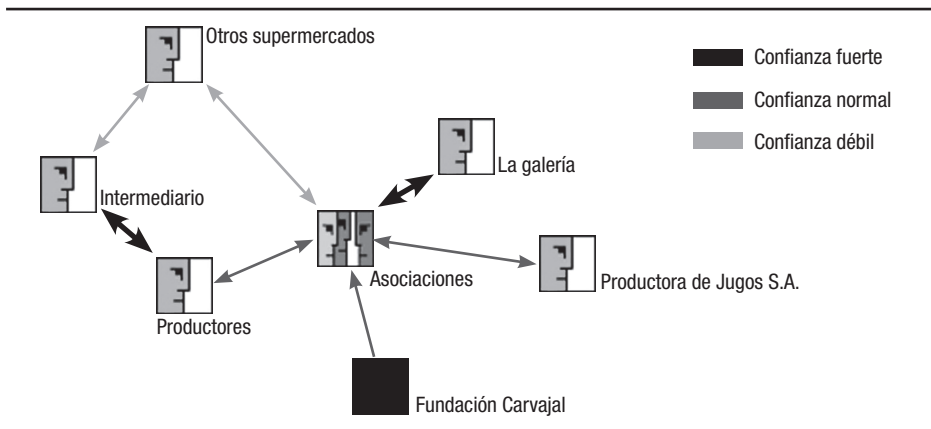
En un panorama general de las relaciones de confianza en la comercialización de la mora, ya sea para la agroindustria o para los mercados especializados a través de los supermercados, se puede observar que estas

han cambiado a través del tiempo y han estado mediadas por la imagen que se tiene del otro actor. En cuanto a la relación entre los productores y la agroindustria, en un principio los primeros tendían a desconfiar de la segunda debido a que no tenían claras las reglas de juego y se creía que esta podía sacar ventaja de su relación de poder; mientras que la agroindustria prefería no comercializar con los productores por temor a no obtener las cantidades de fruta y continuidad requerida. En esta relación de desconfianza, los intermediarios han cumplido un papel importante, al comprar la fruta a los pequeños productores para vender a la agroindustria.

Sin embargo, uno de los objetivos de la agricultura por contrato es tratar de disminuir el nivel de intermediación para que productores pobres tengan mayor participación en el precio final de su producto.

Al hacer un mapeo de las redes de confianza establecidas (ver Ilustración 2) se puede observar la intensidad de estas relaciones: débil, normal y fuerte<sup>7</sup>. Como se señaló anteriormente, es de destacar en esta ilustración, que la relación de confianza entre el intermediario y el productor es fuerte y se mantiene. Esta relación generalmente es informal o de palabra, y la confianza en éste tiende a ser alta, especialmente con aquellos intermediarios que pertenecen a la comunidad, identificándose dos o tres intermediarios por zona geográfica, con los cuales los productores han establecido cierto grado de fidelidad.

**Ilustración 2**  
Relaciones de confianza en la comercialización en la cadena de la mora



*Fuente:* Elaboración Propia con base en información obtenida en el taller con productores de mora de los municipios de Tulúa, Ginebra y Trujillo e instituciones de apoyo, realizado los días 25 y 26 de abril del 2005.

7 Los nodos con las caras juntas representan las asociaciones de productores; la Fundación Carvajal (ONG), nodo en color negro, es la institución que está apoyando el proceso de comercialización; y los otros nodos representan los diferentes actores privados.

Los intermediarios han sabido adaptarse a la presencia de otros actores como la agroindustria y los supermercados, buscando la fruta en las fincas de los productores y subiendo los precios en época de escasez. Para la gran mayoría de las asociaciones su presencia representa cierto peligro, pues generalmente los precios ofrecidos están un 20 o 30% por encima del precio que puede pagar la agroindustria, facilitando la infidelidad de los productores y el incumplimiento de los compromisos adquiridos por la asociación. Por otro lado, la relación entre el supermercado (La Galería), y las asociaciones de productores es de una confianza fuerte, debido al contacto personal con uno de los socios del supermercado quien ha sabido transmitir las exigencias del producto a los productores.

Por último, en la ilustración 2 se nota la existencia de una relación de confianza entre Productora de Jugos S.A., la agroindustria, y las asociaciones de productores, que a pesar de no ser muy fuerte si ha mostrado grandes avances a través de la alianza.

A continuación, se profundizará en la calidad de las relaciones de los productores a través de las asociaciones con la agroindustria y los supermercados.

### **CALIDAD DE LAS RELACIONES**

#### **Falta de reglas claras entre la agroindustria y los pequeños productores**

Algunas agroindustrias prefieren abastecerse en el mercado o desplazarse hacia la integración vertical en vez de entrar en un arreglo contractual con los pequeños agricultores. Tal decisión está motivada por la desconfianza que suelen sentir con respecto al cumplimiento de las entregas por parte de los pequeños productores.

Los contratos no le ofrecen a la agroindustria la certeza de recibir la mora, pues el riesgo de que se incumplan los contratos en épocas de escasez de la mora en fresco es alto. Por ello, deben idearse estrategias para facilitar la recepción de la mora en la fábrica y no parar sus actividades por falta de fruta, aumentando el precio base pactado inicialmente. Esto se ve reflejado en el siguiente comentario hecho por un representante de la agroindustria Productora de Jugos S.A.: “Nos ha tocado llamar a las mismas asociaciones de productores con las que hemos firmado contrato y decirles: tráigame la mora y le pago Col \$300 ó Col \$ 400 más por el kilo de mora, no rompemos el contrato porque necesitamos la mora” (Arjona, 2005).

Aunado a esto, la agroindustria también desconfía de los instrumentos legales en que descansan los mecanismos de coordinación vertical –las leyes que rigen las relaciones contractuales y las disposiciones

relativas a su cumplimiento, dentro de lo que figura lo concerniente a las posibilidades de arbitraje-. “Los agricultores no cumplen y éste es un factor que debilita la confianza en el productor y en la negociación, nosotros como empresa podríamos demandar, pero la demanda significaría costos muy grandes, no sólo económicos, sino también sociales, porque la empresa estaría en boca de todos” (Arjona, 2005).

Por tal razón, para adquirir la mayoría de las frutas que necesitan, la agroindustria ha preferido desplazarse ya sea hacia el mercado, sacrificando así la especificidad del producto, o simplemente establece negocios con grandes productores que garanticen un abastecimiento permanente de fruta. Según la opinión de la agroindustria, quien debe negociar con otro tipo de actores, el cumplimiento de contratos no es un problema específico de los productores de mora, pues se presenta también en otros frutales como la maracuyá, que en contraposición al cultivo de la mora, es un cultivo donde participan en su mayoría grandes productores.

De acuerdo con la Productora de Jugos S.A., esta “no hace contratos individuales con moreros, porque el morero en Colombia es muy pequeño, moreros grandes en el país no hay, además, no tienen acceso al crédito y a la tecnología, lo que haría sumamente difícil el negocio con ellos” (Arjona, 2005). Por esto, la alianza de la mora le ha permitido a la agroindustria establecer relaciones con los productores a través de las asociaciones y poder exigir ciertos requerimientos para ser competitivos en el mercado.

### **La agroindustria: en busca de la trazabilidad del producto**

A través de la agricultura por contrato la agroindustria puede controlar la trazabilidad<sup>8</sup> del producto, y así exportar sus productos y/o acogerse a las normas técnicas de calidad para el procesamiento de fruta. Actualmente, la agroindustria esta interesada no sólo en obtener un producto libre de agroquímicos, sino también con un manejo poscosecha adecuado y regido al manual de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA)<sup>9</sup>. Estas normas se hacen más exigentes con la mora, pues

---

8 Se entiende como trazabilidad “aquellos procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministros en un momento dado, a través de unas herramientas determinadas” <<http://es.wikipedia.org/wiki/Trazabilidad>>

9 Las Buenas Prácticas Agrícolas son un conjunto de prácticas que se realizan en el campo y que permiten evitar riesgos o controlarlos en caso de que aparezcan. Se basan en tres principios fundamentales: 1) La obtención de productos sanos, que no representen riesgo para la salud de los consumidores; 2) La protección del medio ambiente; y 3) La protección de los derechos laborales de los trabajadores.

“las demás frutas por lo general se les quita la cáscara, pero la mora se va para la máquina así como llega a la fábrica, por esta razón no se puede trabajar con vendedores que no cumplan ciertos requisitos” (Arjona, 2005). Igualmente deben cumplir ciertas condiciones sanitarias tanto en la finca como en el transporte utilizado para llevar la fruta hasta la fábrica, puesto que éste podría afectar el trabajo de calidad hecho por el productor. “En un principio teníamos serios problemas en el transporte de la fruta, por eso a todos los vendedores se les dice que el camión debe ir limpio, no deben llevar otras mercancías, ni agroquímicos, ni estiércol con la mora, las asociaciones han entendido esto y hasta ahora no hemos tenido que rechazar mora por este concepto” (Arjona, 2005).

En el caso estudiado, la agroindustria ha destinado técnicos agrícolas para que cumplan su papel de vigilancia en los procesos productivos. A través de ellos, la agroindustria hace saber a las asociaciones los requerimientos de calidad. Igualmente también exige a los productores el no uso de productos toxicológicos I y II, pues esto puede perjudicar la traza de la mora y puede ocasionar el rechazo del producto procesado por parte de compradores internacionales, generando pérdidas considerables a la empresa. Asimismo, los productores deben cumplir con los requisitos de la ficha técnica suministrada por la agroindustria, que incluye el uso adecuado de los empaques suministrados y la manipulación para el transporte de la fruta.

Los productores han logrado cumplir con las exigencias técnicas de calidad y presentación de la mora, sin embargo, tienen grandes falencias en el cumplimiento en las entregas de acuerdo con el plan de cosechas establecido en los contratos con la agroindustria. Esto ha hecho que la agroindustria se replantee la necesidad de que los productores aumenten la productividad y las áreas sembradas en moras. Según Carlos Arjona, representante de la agroindustria, “El problema más grande para el productor es lo social, no existen los medios para que un agricultor produzca eficientemente y se sostenga en el cultivo. Con el contrato esperamos que el agricultor puede ser más empresarial y puede pensar su producción en el largo plazo” (Arjona, 2005). Este es actualmente el principal obstáculo para la consolidación de los lazos de confianza entre estos dos actores.

Para la agroindustria, el establecimiento de contratos a futuro con pequeños productores ha sido una fuente de experiencias y una alternativa para replicar en otras partes del país, en donde la agroindustria presenta su propuesta comercial de compra a asociaciones de productores y firma contratos de suministro que les permita captar mayor cantidad de fruta.

Para el productor, tener un contrato a futuro firmado es una posibilidad para acceder a otros servicios como el crédito, pues tienen un aval ante el banco que respalda el pago de éste. Sin embargo, económicamente el precio pagado por la agroindustria no es lo suficientemente atractivo si se compara con los precios ofrecidos por el mercado en fresco. Esto se debe, en parte, a que las cantidades producidas son aún muy bajas y no se ha logrado cumplir con los planes de cosecha y poscosecha sugeridos por las instituciones de apoyo para aumentar la eficiencia de las unidades productivas.

### **Mejorando la coordinación del proceso productivo para responder a las demandas de los mercados especializados**

Para responder a las exigencias de los mercados especializados, las asociaciones de productores han debido mejorar la coordinación de las actividades de cosecha y poscosecha a nivel local, lo que ha influido notablemente en la calidad de las frutas. Sin embargo, uno de los cuellos de botella de los pequeños productores en el establecimiento de las relaciones de comercialización con los supermercados ha sido el cumplimiento de los contratos de suministro. Esto se debe principalmente a dos motivos: 1) problemas climáticos y/o externos a los productores como se observa en el siguiente comentario, hecho por un productor de mora: “Nos habíamos comprometido a entregar cierta cantidad de mora al supermercado, pero cuando fuimos a cosecharla, no había lo requerido, pues se nos presentó un problema climático y la producción de la asociación cayó” (Pabi, 2005); y 2) la infidelidad en las entregas por parte de algunos socios, lo que dificulta que se cumplan con los requerimientos de cantidad de la fruta. Cuando se han presentado estos problemas se solucionaron incluso comprando fruta en otros lugares y a otros productores a un precio más alto, disminuyendo su margen de rentabilidad, esta situación ha puesto a prueba la cohesión de las asociaciones y el cumplimiento de las reglas pactadas por parte de los productores.

El incumplimiento de los contratos de suministro por parte de los productores, debido a la falta de continuidad en las entregas de fruta, ha reorientado el trabajo de las asociaciones hacia la generación de cambios tecnológicos que les permitan tener una buena planeación de las actividades de cosecha y poscosecha, ya que ésta puede ser un factor de éxito para la asociación, tal como nos lo explica José Pabi: “tenemos que ser más ágiles para las cosechas, para coordinar las entregas al centro de acopio y a los compradores, los compañeros ya van aprendiendo y muchas de las moras que recibimos vienen bien seleccionadas desde la finca” (Pabi, 2005).

Las asociaciones de moreros en el Valle del Cauca están empezando a distinguirse en el mercado en fresco por la calidad de su producto. Esto, junto con el pago puntual de las entregas, ha sido un estímulo para que los productores se preocupen constantemente por la selección de sus frutas y desarrollen otro tipo de cambios tecnológicos en sus fincas y dentro de las asociaciones, tal como comenta a continuación el presidente de una asociación de productores: “Los pagos por parte de los supermercados son muy sagrados, la mora llega allá y se desaparece porque tiene muy buena calidad, nosotros ahora seleccionamos la fruta y la entregamos empacada. Cuando la mora llega acá nos repartimos en dos grupos, cada uno de seis. A esos grupos les toca una quincena y les toca escoger, clasificar y despachar la mora, cogemos un empaque, la mandamos en la chiva y hay un señor que nos entrega y otro encargado de ir a cobrar; nunca ha habido problemas con el supermercado” (García, 2005).

#### **MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN EL PRECIO FINAL DEL PRODUCTO A TRAVÉS DE LOS MERCADOS ESPECIALIZADOS**

El aumento en la participación del precio final del producto ha sido un elemento de cambio que ha influenciado la calidad de las relaciones entre los productores de mora y los supermercados. Al comienzo, los productores estaban muy prevenidos con respecto a las ganancias que podrían recibir al comercializar pequeñas cantidades de mora con los supermercados y lo rentable que podría ser destinar mano de obra para la selección de las moras según su calidad. Los primeros incumplimientos que se presentaron fueron debido a la cantidad de fruta pactada, sin embargo, algunos supermercados han logrado llegar a un consenso con los productores cuando las cosechas no son lo suficientemente abundantes o cuando la calidad merma. Más aún, algunos supermercados han asumido el sobre costo que implica mantener el precio pactado cuando estos caen en el mercado, como se refleja en el comentario realizado por el representante del supermercado La Galería en la ciudad de Cali: “Cuando hay abundancia tengo que manejar unos precios por debajo del mercado, nosotros asumimos esa diferencia, que realmente no es la mayor parte del año, igualmente hay temporadas en que hay escasez, el precio en el mercado se sube y nosotros mantenemos el precio pactado con los productores” (Gómez, 2005).

En la construcción de confianza han jugado un papel importante los servicios de apoyo, representados especialmente por las ONG's y OG, pues estas han permitido establecer espacios de encuentro entre el supermercado y los productores, invitando a éste a que conozca la zona de producción y a los productores para que



visiten los supermercados y observen la calidad y exigencias de presentación del producto.

### **FORTALECIMIENTO DE LOS LAZOS DE COOPERACIÓN ENTRE LOS SUPERMERCADOS Y LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES**

El fortalecimiento de los lazos de cooperación entre los supermercados y los pequeños productores ha abierto la posibilidad de que estos últimos comercialicen otros productos de sus fincas a través de los primeros. Esto no sólo disminuye los costos de transacción para ambos actores, sino también la búsqueda de calidad por parte de los supermercados, tal como lo manifiesta un representante del supermercado La Galería de la ciudad de Cali: “se le ha sugerido que para que mejoren su competitividad, combinen las entregas al supermercado con otros productos para así optimizar la parte del transporte, por ejemplo, nosotros les compramos 500 kilos a la semana y ellos contratan un carro de una tonelada, en este mismo camión podrían traer otras frutas u hortalizas que se produzcan en la región y que nosotros comercialicemos en el supermercado”(Gómez, 2005).

Este proceso se ha facilitado gracias a la confianza y a la voluntad de cooperación entre los dos actores, por eso actualmente los productores de mora están empezando a comercializar otras hortalizas y frutas, introduciendo un valor agregado a su producción. A través de esta experiencia, podríamos concluir que un elemento importante para que los productores cumplan un contrato es que la colaboración con una empresa se percibe más beneficiosa que otras alternativas de producción a largo plazo y esto facilita que estos no infrinjan el contrato por un beneficio a corto plazo.

### **AGRICULTURA POR CONTRATO Y SU CONTRIBUCIÓN EN LOS INGRESOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DE MORA**

*“La sociedad se caracteriza típicamente tanto por un conflicto como por una identidad de intereses. Hay identidad de intereses puesto que la cooperación social hace posible para todos una vida mejor que la que pudiera tener cada uno si viviera únicamente de sus propios esfuerzos. Hay un conflicto de intereses puesto que las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con el objeto de perseguir sus fines cada una de ellos prefiere una participación mayor que una menor”.*

John Rawls

**CAMBIOS EN PRODUCTIVIDAD Y MANEJO POSCOSECHA  
Y SU INFLUENCIA EN LOS INGRESOS DE LOS PEQUEÑOS  
PRODUCTORES DE MORA**

La producción de mora se ha convertido en una alternativa promisoriosa de diversificación agrícola para los pequeños productores del Valle del Cauca. El cultivo ofrece ciertas ventajas para los productores pobres: a) puede ser cultivado en zonas de ladera; b) las actividades de sostenimiento pueden ser absorbidas casi enteramente por la mano de obra familiar y; c) merced a las cosechas semanales o quincenales, los productores pueden hacer uso de dinero en efectivo para cubrir sus necesidades.

El desarrollo de innovaciones tecnológicas como la adopción de variedades más eficientes y el mejoramiento de técnicas para el manejo y el aumento de la productividad del cultivo de la mora ha estado limitado por los siguientes factores: 1) El acceso a recursos financieros para acceder a insumos agrícolas e invertir en los cultivos; 2) Acceso a recursos físicos como la tierra, que impide el establecimiento de áreas más grandes de producción, y 3) La disponibilidad de mano obra familiar.

La intervención realizada por los servicios de apoyo a la cadena productiva ha enfocado sus procesos de desarrollo a la generación de cambios tecnológicos en la producción con el fin de aumentar la productividad del cultivo y tener un impacto, en el largo plazo, en el acceso a los recursos físicos y humanos.

En el taller realizado con los productores organizados del departamento del Valle del Cauca que participan de alianzas comerciales se concluyó que aquellos que tienen una mayor área plantada en mora y/o tienen una mayor tradición en el cultivo están más interesados en realizar cambios en sus cultivos, expandir sus áreas de producción y mejorar su productividad, que aquellos productores que apenas están comenzando con la producción.

En la actualidad la mayor parte de los productores de mora en los municipios estudiados no logran niveles de productividad significativos comparados con su potencial, debido al manejo inadecuado del cultivo, así como a la falta de mejores labores poscosecha. Esto incrementa las pérdidas en esta etapa del proceso y reduce la mora de calidad extra y de primera apta para los mercados especializados, por la que se paga un mejor precio en el mercado. Ante esta situación, es necesario fortalecer la capacidad técnica de los productores de la zona en la producción y procesamiento de la mora, para que realicen las actividades para la optimización del cultivo, reduciendo el nivel de pérdida y mejorando la cantidad y calidad del producto destinado al mercado.

Bajo el supuesto de un proyecto productivo de mora de una hectárea en el cual se hará un adecuado manejo tanto en la fase de producción como en la de poscosecha, se alcanza, a partir del tercer año de los cinco de vida del proyecto, el máximo nivel de productividad (9 toneladas). De estas, en promedio, un 10% corresponde a pérdidas, un 30% es mora de calidad extra y de primera, apta para el mercado fresco, y el restante 60% se vende al mercado industrial.

Un proyecto productivo de estas características generaría un retorno a la inversión (TIR) de 54,6%, haciéndolo una alternativa viable y sostenible en el mediano y largo plazo para los productores de la zona. Bajo este supuesto, un mejor y más adecuado manejo del cultivo, y la estabilidad en el nivel de precios en ambos mercados – mercado en fresco, a través de los supermercados, y la agroindustria-, mejoraría los ingresos de los cultivadores de mora.

Según el flujo de caja presupuestado de un proyecto productivo para una hectárea de mora (ver cuadro 1), se generaría una rentabilidad neta positiva a partir del segundo año, la cual se incrementaría a partir del cuarto año, una vez se hayan cubierto los costos de financiamiento de la inversión inicial en el tercer año, lo que garantizaría la sostenibilidad del cultivo en el mediano plazo.

**Cuadro 1**  
Flujo de caja presupuestado para una hectárea de mora con fines comerciales

<b>Año</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Ingresos por ventas	1.222.155	9.999.450	11.110.500	11.110.500	11.110.500
Costos de producción	5.940.255	3.981.847	3.910.897	3.957.497	3.892.497
<b>UTILIDAD BRUTA</b>	<b>(4.718.100)</b>	<b>6.017.603</b>	<b>7.199.603</b>	<b>7.153.003</b>	<b>7.218.003</b>
Gastos de operación	244.697	1.668.830	1.849.100	1.849.100	1.849.100
<b>Utilidad operativa</b>	<b>(4.962.797)</b>	<b>4.348.773</b>	<b>5.350.503</b>	<b>5.303.903</b>	<b>5.368.903</b>
Gastos financieros	425.205	1.588.877	2.421.477	-	-
<b>Utilidad Neta</b>	<b>(5.388.003)</b>	<b>2.759.896</b>	<b>2.929.026</b>	<b>5.303.903</b>	<b>5.368.903</b>
Valor Presente Neto (VPN)	\$ 5.830.049,82				
Tasa de descuento real	12,20%				
Tasa Interna de Retorno (TIR)	54,6%				

Como se puede observar, el aumento de la productividad y la calidad del producto son un elemento importante para mejorar los ingresos de los moreros. Así mismo son condiciones necesarias para que los productores se posicionen en el mercado.

Para que el impacto económico de la comercialización de la mora pueda ser significativo para el mejoramiento de vida de los pequeños productores del Valle del Cauca, y por ende una alternativa económica para la reducción de la pobreza, sería necesario que estos ampliaran el área sembrada y mejoraran la productividad, ya que con cultivos de media hectárea no podrán generar medios de vida sostenibles. En este sentido, un límite es el acceso a la tierra, pues gran parte de los productores no tienen el suficiente terreno para establecer o ampliar su cultivo. Además, los moreros del Valle del Cauca deben plantearse otras opciones diferentes a la mora que les permita diversificar sus fuentes de ingreso y no caer en el monocultivo, pues esto los hace vulnerables a la hora de asumir situaciones de riesgo.

#### **COMERCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL PRECIO FINAL DE LOS PRODUCTORES DE PEQUEÑA ESCALA**

Si se compara el porcentaje de participación de los moreros en la cadena convencional con el porcentaje de participación en la cadena vía agricultura por contrato, se destaca que estos han logrado una mayor participación en el precio final del producto. Mientras en la cadena convencional los productores sólo obtenían una ganancia neta del 10%, debido a la existencia de intermediarios locales que se encargaban de la comercialización, transporte y selección de la fruta, con quienes el productor tenía un poder de negociación limitado; en la cadena vía agricultura por contrato, a través de la creación de organizaciones productivas que se encargan de las actividades mencionadas, la ganancia para el productor se ha incrementado entre el 16% y el 20%. Además, las organizaciones productivas han permitido abrir nuevos mercados para la mora, a través de los supermercados de cadena, lo que ha incrementado el valor del producto final.

Cabe señalar que cuando las organizaciones de base tienen un centro de acopio con la infraestructura para seleccionar la mora según calidad, estas generalmente compran a productores que no son socios. La organización actúa entonces como reguladora de precios en las zonas de producción. De esta manera se ha logrado que los productores obtengan un mejor precio, tanto para los socios como para productores independientes, debido a la influencia que se ha logrado en el establecimiento de precios.

El sistema de comercialización vía agricultura por contrato también permitió estabilizar el mercado local y evitar toda fluctuación irregular de los precios de compra de la mora. La agroempresa, Productora de Jugos S.A., asegura un precio mínimo al productor y un

diferencial cuando el precio en el mercado se encuentra por encima de este precio mínimo.

Este proceso a su vez ha llevado a abrir nuevas posibilidades de empleo en las comunidades, pues se han incluido actividades de selección, empaque y transporte del producto, en las cuales participan integrantes de las asociaciones, quienes han visto en estas labores una posibilidad de aumentar sus ingresos.

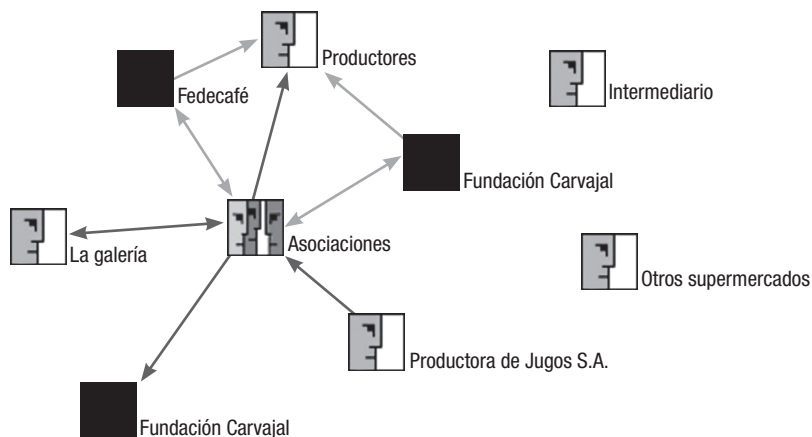
### **LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y SU CONTRIBUCIÓN A LA EQUIDAD SOCIAL**

John Rawls (1971) se refiere a la equidad como la posibilidad de que todos los actores tengan las mismas oportunidades y/o recursos al inicio de una relación, independientemente de los resultados que cada uno obtenga. Siguiendo este principio, podríamos afirmar que la alianza y, especialmente, el apoyo de las ONG y de las instituciones del Estado involucradas en el proceso han ayudado a reducir las diferencias existentes en el acceso a los recursos entre el mercado, en este caso la agroindustria y los supermercados, y los productores de pequeña escala. Una vía importante en busca de la equidad ha sido la integración de los productores a través de las organizaciones sociales que ha permitido que estos accedan a recursos financieros alternativos: “al comienzo fue difícil acceder al crédito porque no había organización, cuando nos constituimos legalmente fue muy fácil acceder al fondo rotatorio” (Arcila, 2005).

Uno de los principios de estas alianzas es procurar una equidad social entre los actores, estableciendo relaciones comerciales donde todos ganen. Para lograrlo, la alianza ha facilitado el flujo de información y los canales de comunicación entre los diferentes actores de la cadena, que se han visto fortalecidos con el surgimiento de relaciones de confianza: “cuando fuimos a firmar el contrato con Productora de Jugos S.A. nosotros estábamos muy temerosos por el compromiso, pero hablamos con el técnico de la agroindustria y nos dijo que ellos querían establecer un vínculo amigable, de cordialidad entre ellos y nosotros, que si había un problema en la producción que lo manifestáramos para llegar a un consenso, entonces esos nos dio tranquilidad” (Zapata, 2005).

Como se puede observar en la ilustración 3, las organizaciones de base o asociaciones han servido de puente para el flujo de información, pues generalmente por medio de ellas los productores acceden al conocimiento y fortalecen su capital social, a través del establecimiento de relaciones con otros actores de la cadena.

**Ilustración 3**  
Flujo de información entre los principales actores de la Alianza



*Fuente:* Elaboración Propia con base en información obtenida en el taller con productores de mora de los municipios de Tulúa, Ginebra y Trujillo e instituciones de apoyo, realizado los días 25 y 26 de abril del 2005.

En la mayoría de los casos, son los líderes de estas organizaciones quienes están en permanente contacto con las instituciones de apoyo y los socios comerciales. La presencia de productores líderes ha sido clave para la formación y el fortalecimiento de las organizaciones de base. Ellos siguen teniendo un papel muy importante en la calidad del proceso productivo y en el fortalecimiento organizativo, pues siempre deben estar motivando a los socios y convenciendo productores convencionales para que sean futuros socios.

Cada organización ha creado un espacio local de reunión quincenal o mensual donde los integrantes del grupo discuten sobre los temas más relevantes y toman decisiones con base en la información recibida. No obstante, el liderazgo en las asociaciones suele rotar lentamente debido a que muchos productores no están dispuestos a asumir estos papeles o no tienen los suficientes recursos humanos o tiempo para hacerlo. Es de destacar el papel de los jóvenes en los roles de liderazgo dentro de las asociaciones, muchos de ellos han optado por asumir los cargos de dirección de los grupos y han visto en las asociaciones una oportunidad para acceder a ciertos recursos y generar un medio de vida a través del cultivo de la mora.

Sin embargo, la participación de las mujeres ha sido escasa, en la última asamblea que reunió a todas las asociaciones moreras del departamento sólo el 12% de los participantes fueron mujeres y ninguna de ellas fueron escogidas para ser parte de la junta directiva de

esta organización. Al parecer, las mujeres prefieren participar en otro tipo de organizaciones de índole comunitario o religioso mientras que los hombres lo hacen en aquellas que les permiten obtener alternativas económicas.

En el trabajo empírico también se observó que en algunos municipios las mujeres han optado por asumir otros roles económicos que son importantes en la cadena de la mora. Una buena parte de los intermediarios de mora, de otros frutales y vegetales son mujeres, pues estas suelen tener ciertas habilidades para negociar y llegar a un consenso con los compradores. Algunos productores manifestaron que se sentían cómodos negociando con mujeres y que ellas brindaban mayores elementos de confianza porque solían manejar un precio justo en el producto y cumplían con los pagos. Este aspecto podría ser una oportunidad para que las instituciones de apoyo estimulen la participación de las mujeres y no se limiten al sector productivo.

## **CONCLUSIONES**

En esta investigación se pretendía profundizar en los procesos de articulación de productores de pequeña escala a cadenas productivas, la gobernabilidad de estos procesos y su influencia en la reducción de la pobreza.

En el estudio de caso estudiado, el enfoque de cadena productiva cobra importancia desde la perspectiva del territorio antes que la competitividad de una cadena en particular. Se concluye que el sector agrícola primario, sobre todo en cultivos no tradicionales pequeños como es el caso de la mora, tiene una debilidad básica que es la falta de organización en los productores. Esto ha dificultado: 1) una representación formal por parte de los agricultores que negocie con el Gobierno la dotación de asistencia técnica, infraestructura y acceso a diferentes recursos para poder negociar con otros actores; 2) una mayor capacidad de negociación y poder para relacionarse con otros actores de la cadena productiva, como los industriales, para formar alianzas que aseguren precios justos y mayor estabilidad, rentabilidad y competitividad en sus actividades productivas.

A través de la experiencia estudiada se observó que la experiencia de integración de actores en una cadena productiva permite que los agricultores tengan un mejor acceso a la información y conocimiento que les dé pautas de mercado sobre las cuales basar sus procesos de comercialización. De esta manera, han adquirido un mayor margen de ganancia y poder gracias a la posibilidad de escoger en dónde y a quién vender su producto. Adicionalmente, un factor determinante en el incremento de los precios de venta ha sido el valor agregado a través del mejoramiento de la calidad del producto. Esto se ha logrado

merced a la coordinación de las actividades de cosecha y poscosecha y al escalonamiento de los procesos productivos en un territorio.

La experiencia de la alianza de la mora demuestra que la creación de redes entre grupos de comunidades de distintas localidades o regiones amplía el horizonte de trabajo y permite coordinar acciones más amplias de aquellas limitadas a la propia localidad. Por otro lado, el reconocer en otros el valor de acciones similares, contribuye a reforzar el valor de la propia acción y a fortalecer la identidad y motivación del trabajo colectivo entre las comunidades, adquiriendo una visión de territorio.

Así mismo, el trabajo de las organizaciones de desarrollo y el Estado ha promovido: 1) un enfoque de desarrollo local que toma en cuenta lo económico, pero también lo socio-cultural, lo político, y lo administrativo, y los recursos naturales; 2) un enfoque de equidad que busca incidir en las relaciones de poder para mejorar la situación de los productores de pequeña escala, las mujeres y los grupos desfavorecidos; y 3) un enfoque de participación que parte del principio que los actores locales deben ser los protagonistas de las intervenciones en las cadenas. La documentación de este tipo de experiencias de intervención permite identificar elementos generales que pueden ser extendidos y replicados a otras experiencias similares que buscan generar procesos de intervención en el sector rural para contribuir con los procesos de reducción de la pobreza.

Más aun, el enfoque de cadenas productivas exige que el tema del cambio tecnológico sea tratado de forma adecuada para que efectivamente se convierta en un factor clave para mejorar, con eficacia, equidad y con base en una gestión ambiental positiva, la competitividad del sector agrícola y rural. Este tratamiento se refiere a temas que van desde la definición de prioridades estratégicas en materia de políticas, que pasan por su implementación y finalmente se vean reflejadas en procesos de cambio que tengan impacto en las condiciones de vida de las zonas rurales.

En particular, en el caso colombiano, el problema de la temporalidad de los procesos parece ser un cuello de botella complejo para la lógica del sector público, que opera sobre la base de criterios de cobertura y recursos limitados. Es necesario asignar a este tipo de procesos destinados a reducir la pobreza en las zonas rurales mediante la búsqueda y desarrollo de un interés común entre el sector público y privado, el tiempo de maduración que requieren, pues de otro modo se arriesga anular el impacto en el mediano plazo y perder la sostenibilidad en el largo

Finalmente, el caso estudiado demostró que para un mayor acceso de los productores a mercados dinámicos y de mayor valor generalmente se debe prestar atención al desarrollo de sus capacidades de



producción, organización, gestión y comercialización. Esto podría ser tenido en cuenta en el diseño de políticas encaminadas a la reducción de la pobreza, pues que si los pequeños productores tienen mayores capacidades, lograrán insertarse exitosamente en los mercados, mejorando sus medios de vida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma; Miranda, Francisca y PávezThaís 2004 *Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: guía conceptual y metodológica* (Santiago de Chile: División de Desarrollo Social).
- Corporación Colombiana Internacional 1999 “Mora: Perfil de Producto” en *Boletín CCI: SIM* No. 4. Abril – junio. En <www.cci.org.co> (ingreso: 16/04/2005).
- Corporación Colombiana Internacional 2002 “Desempeño Sectorial 1991-2001: Producción de Procesados” en *Guía de la Oferta Nacional*. <www.cci.org.co> (ingreso: 03/03/05).
- Espinal, C. F. y Roldán, D. 1998 “¿Son Posibles los Acuerdos de Competitividad en el Sector Agropecuario?” *Serie Competitividad* No. 3. (Bogotá: IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).
- Fundación Carvajal 2002 *Proyecto Alianza para el Desarrollo Regional de la Cadena Agroindustrial de la Mora, Municipios de Ginebra, El Cerrito, Guacara, Tulúa y Trujillo, Departamento del Valle del Cauca* (Santiago de Cali: Fundación Carvajal).
- Fundación Smurfit 2002 Asociación de Cultivadores de mora y similares ASOMORA, Trujillo-Valle: Estudio de mercado, septiembre 2001 - enero 2002 (Santiago de Cali: Fundación Smurfit).
- Gereffi, G.; Korniewicz, M. y Korniewicz, R. 1994 *Commodity Chains and Global Capitalism* (Westport: Greenwood Press).
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. 2003 “The Governance of Global Value Chains”, en *Review of International Political Economy* <<http://www.ids.ac.uk/globalvaluechains/publications/govgvcfinal.pdf>> [ingreso: 11/02/05].
- Hewitt, C. 1998 “Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* No. 155, marzo de 1998. <<http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>> [ingreso: 22/02/05].
- Hobbs, J; Cooney, A y Fulton, M. 2000 *Value Chains in the Agri-Food Sector: What are they? How do they work? Are they for me?* (Saskatoon: University of Saskatchewan, Department of Agricultural Economics).

- Ostrom, Elinor y Ahn, T. K. 2003 “Una Perspectiva del Capital Social Desde las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva” en *Political Theory Analysis* (Bloomington US: Indiana University).
- Rawls John 1971 *A Theory of Justice* The Belknap Press of Harvard University Press.
- Van der Heyden, D. y Salazar, M. 2004 *Metodología de Análisis De Cadenas Productivas con Equidad para la Promoción del Desarrollo Local* (Lima: SNV).
- Van der Heyden, D. y Camacho, P. (coords.) 2004 *Guía Metodológica para el Análisis de Cadenas Productivas*. (Lima: Ruralter).

#### **ENTREVISTAS**

- Entrevista a Carlos Arjona, representante de Productora de Jugos S.A., Cali, 7 de junio de 2005.
- Entrevista a Alvaro Bueno, encargado de sección de frutas del supermercado Comfandi, Cali, 20 de mayo de 2005.
- Entrevista a José Pabi, representante de asociación de productores, Ginebra, 25 de mayo de 2005.
- Entrevista a José Antonio García, presidente de asociación de productores, Tulúa, 17 de mayo de 2005.
- Entrevista a Luis Alfonso Gómez, representante del supermercado La Galería, Cali, 7 de junio de 2005.
- Entrevista a Alirio Arcila, miembro de asociación de productores, Ginebra, 10 de mayo de 2005.
- Entrevista a Pedro Zapata, técnico Federación de Cafeteros, Ginebra, 28 de mayo de 2005.







