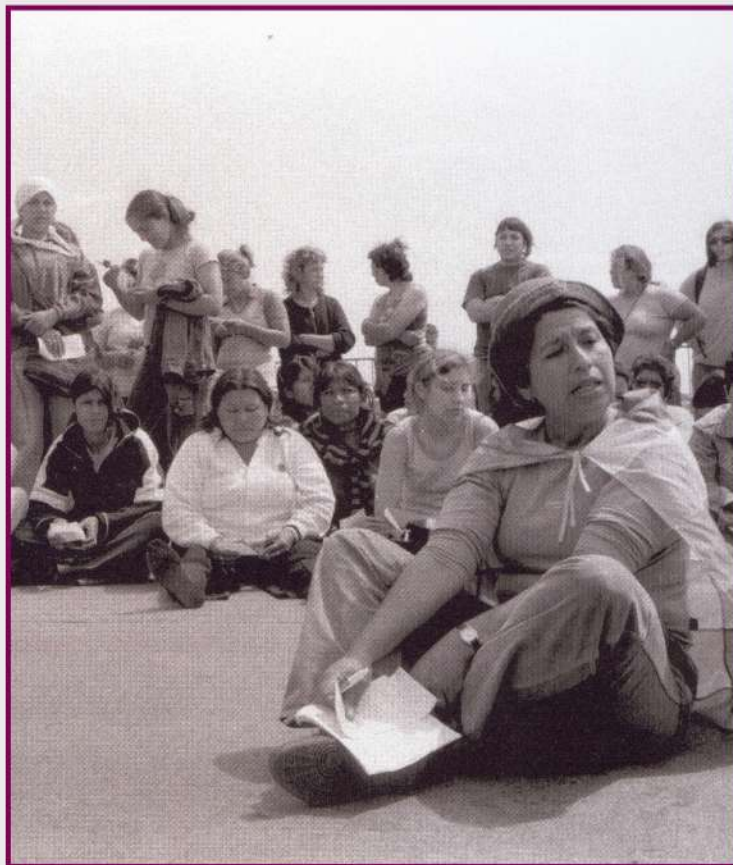


**José Cifuentes Romero  
Pablo Paño Yáñez  
(coordinadores)**

# **PRAXIS PARTICIPATIVAS EN LA AMÉRICA LATINA ACTUAL**



**Construyendo Ciudadanía/9**

JOSÉ CIFUENTES ROMERO / PABLO PAÑO YÁÑEZ  
(coordinadores)

# **Praxis participativas en la América Latina actual**

CONSTRUYENDO CIUDADANÍA/9

PABLO PAÑO YÁNEZ  
JOSÉ CIFUENTES R.  
VÍCTOR FERNÁNDEZ  
CÉSAR BASILIO ESTASIO  
VÍCTOR BELLEZA DE LA ROCA  
CARLOS CUEVA SIFUENTES  
CÉSAR DELGADO PIZARRO  
GEOVANNA LOVERA HIDALGO  
HUMBERTO ABARCA  
VÍCTOR FERNÁNDEZ  
MARCO SANTELICES  
JULIO ARAUZ MANCILLA  
URIEL CASTILLO NAZARENO  
JACK CHÁVEZ GARCÍA  
IBETH ESTUPIÑÁN GÓMEZ  
HÉCTOR GUEVARA BASTIDAS  
CARLOS LEÓN GONZÁLEZ  
ANDREY MALDONADO KARPOVA  
ANDRÉS VÍTORES VEGA  
LILIANA CORTÉS  
NORA DONOSO  
INGRID FONTALBA  
CARLOS OCHSENIUS  
PEDRO FERRADAS  
ELVA ROSA QUIÑONES COLCHADO  
INGRID GALLARDO CANTERO  
GIOVANA SANTILLÁN  
GABRIEL AVELINO RODRÍGUEZ MEDINA



LICENCIA CREATIVE COMMONS  
Reconocimiento-No comercial-Compartido 2.0. Spain

Esta licencia permite:

· copiar, distribuir, exhibir e interpretar este libro

Siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

· **Autoría-atribución:** deberá respetarse la autoría del texto y las imágenes. El nombre de los/as autores/as deberá aparecer reflejado en todo caso.

· **No comercial:** no puede usarse este trabajo con fines comerciales.

· **Derivada:** se puede alterar, transformar o reconstruir esta obra, siempre que el trabajo resultante sea distribuido con una licencia idéntica a ésta.

Se deberá establecer claramente los términos de esta licencia para cualquier uso o distribución de la obra.

Se podrá prescindir de cualquiera de estas condiciones con permiso expreso de los/as autores/as.

Este libro tiene una licencia CREATIVE COMMONS

Reconocimiento-No comercial-Derivada 2.0. Spain. Para ver una copia de esta licencia visite

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/es/>

© 2006, los/as autores/as de los textos

**Diseño y maquetación:** TRM producciones

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: PARTICIPANDO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL CRECIENTE DE LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI .....	11
<i>Pablo Paño Yáñez</i>	
1. AMÉRICA LATINA: UN ESCENARIO DE CONSTANTE BÚSQUEDA DE METODOLOGÍAS SOCIALES DE TRANSFORMACIÓN.....	27
<i>José Cifuentes R.</i>	
2. POLÍTICAS LOCALES E INTEGRALIDAD: UNA MIRADA DESDE LAS METODOLOGÍAS IMPLICATIVAS.....	59
<i>Víctor Fernández</i>	
3. NEGOCIACIÓN DE PROPUESTAS AL PLAN DE AUTO ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA EN EL DISTRITO DE LLOCHEGUA, VALLE DEL RIO APURÍMAC, AYACUCHO .....	81
<i>César Basilio Estasio, Víctor Belleza de la Roca, Carlos Cueva Sifuentes, César Delgado Pizarro, Geovanna Lovera Hidalgo</i>	
4. CIUDADANÍAS DE INTEMPERIE: HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE JUVENTUD EN EL SECTOR CENTRO DE LA COMUNA DE LA PINTANA .....	139
<i>Humberto Abarca, Víctor Fernández, Marco Santelices</i>	
5. AUTOGESTIÓN DE MERCADOS POPULARES COMO POLÍTICA DE SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO: EL CASO DEL MERCADO PEDRO PABLO GÓMEZ DE GUAYAQUIL.....	173
<i>Julio Arauz Mancilla, Uriel Castillo Nazareno, Jack Chávez García, Ibeth Estupiñán Gómez, Héctor Guevara Bastidas, Carlos León González, Andrey Maldonado Karpova, Andrés Vítores Vega</i>	

6. GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA: EL CASO DE LA REFORMA DE SALUD Y LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL SERVICIO DE SALUD DE TALCAHUANO, CHILE .....	213
<i>Liliana Cortés, Nora Donoso, Ingrid Fontalba, Carlos Ochsenius</i>	
7. LAS INTERRELACIONES CULTURALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS IDENTIDADES EN AMÉRICA DEL SUR: ENFOQUES Y PERSPECTIVAS .....	247
<i>Pedro Ferradas</i>	
8. VARIABLES E INDICADORES PARA MEDIR LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE VILLA EL SALVADOR .....	273
<i>Elva Rosa Quiñones Colchado</i>	
9. REFLEXIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA DEL ADULTO MAYOR EN LA SOCIEDAD .....	313
<i>Ingrid Gallardo Cantero</i>	
10. UN ESTUDIO SOBRE EL CAPITAL SOCIAL EN LIMA METROPOLITANA: UN ACERCAMIENTO A LA EXPERIENCIA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES FEMENINAS DE CHORRILLOS, PERÚ .....	341
<i>Giovana Santillán</i>	
11. LA CONCEPCIÓN INTERSECTORIAL COMO FUENTE DEL DESENVOLVIMIENTO LOCAL. ELEMENTOS PARA SITUAR LA SOCIOPRAXIS DEL DESARROLLO LOCAL COMO PARADIGMA EN EL MARCO DEL SISTEMA MUNDO .....	387
<i>Gabriel Avelino Rodríguez Medina</i>	

# **PARTICIPANDO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL CRECIENTE DE LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI**

PABLO PAÑO YÁNEZ

## **1. QUÉ, DÓNDE, POR QUIÉNES Y CÓMO**

Desde hace ya más de cinco años que el master en Metodologías Participativas de la Universidad Complutense de Madrid, dirigido por Tomás Rodríguez-Villasante, inició para América Latina una versión semipresencial que denominamos como Redes Sustentables y que lógicamente también centra su temática, en las metodologías participativas de investigación y acción social. Por tanto, su transcurso ha permitido ya una recopilación significativa especialmente de procesos de investigación-acción, es decir de experiencias, así como también de monografías tanto referidas a análisis más teóricos como metodológicos de aspectos relacionados con la participación social en general. De ahí pues, sale este libro pretendiendo ser una primera selección tras varios años de trabajo real en escenarios latinoamericanos.

Los que hemos estado en este proyecto hemos comprobado como, tal cual apuesta la lógica de la Investigación-Acción-Participación, se trata de metodologías que están creadas para desarrollarse en torno a una praxis real. Así, en torno a personas que se acercaban a conocer esta metodología, pero la inmensa mayoría con importante experiencia en el campo social, la hemos visto desplegarse en escenarios muy diversos, de distintos países latinoamericanos para trabajar con colectivos y problemáticas -definidas por ellos mismos- del más variado tipo. Asimismo hemos comprobado su versatilidad y adaptación a cada espacio local con escenarios específicos y donde la creatividad social, tanto de los equipos de investigación como de los propios actores que se han implicado, ha determinado resultados diversos y particulares.

Tal cual hemos podido explicar en anteriores ediciones de esta colección nuestra propuesta no es ya estrictamente IAP, ya que desde la propuesta inicial ha vivido un enriquecimiento constante en base a otros múltiples materiales, técni-

cas y planteamientos que, en nuestra opinión, han ido haciendo más apropiada la metodología para ser aplicada en los diferentes escenarios y ante distintas problemáticas. Es más, como este mismo libro demuestra, nuestra búsqueda e investigación es constante y es por ello que, junto con las diferentes experiencias que exponemos, el libro también contiene artículos que tratan directamente sobre la reflexión metodológica para mejorar la aplicación y logros que con ella se puedan conseguir. Asumimos plenamente el carácter procesual que las metodologías participativas contienen en su propuesta y, por tanto, sumar experiencias, todas realizadas de forma particular y específica para cada escenario, nos parece una parte fundamental para nutrir un camino que da cuenta de la constante búsqueda de alternativas de transformación ante la complejidad social.

Los casos latinoamericanos que exponemos nos dan lógicamente el sello del continente con su realidad y cultura específicas. Nos hablan mucho de sus problemáticas más estructurales como son: pobreza, ser *países en vías de desarrollo*, ser países del sur de este planeta ordenado de forma dual, o la existencia de situaciones de violencia, como algunas de las características genéricas que están en su trasfondo. A la vez nos muestra otras relacionadas con el menor acomodamiento e individualización de gran parte de su población posiblemente por los mayores grados de necesidad que se viven, en ciertos casos unos importantes grados de creatividad social ante los problemas, e incluso una relativa mayor disposición para la actuación colectiva. Las interpretamos en definitiva como expresiones de esa dualidad latinoamericana entre unas mayores expresiones de cierta vitalidad social frente a las importantes carencias y dificultades institucionales de tipo macro que marcan el escenario de sus sociedades y población.

Si en primera instancia nos hiciéramos la pregunta de cuáles han sido los principales aprendizajes de la puesta en marcha de estas experiencias con las metodologías participativas en los espacios latinoamericanos en que los equipos del master se acercaron en los últimos años, destacaríamos las siguientes:

1. La pluralidad de escenarios y temáticas en que las metodologías participativas pueden ser aplicadas. Ello nos demuestra como en la medida que es una metodología de investigación y acción, su elemento central está en su capacidad de trabajo con los actores. El tema es secundario pues su verdadero objetivo está en provocar debate y organización para construir procesos colectivos. Si el tema es muy específico o especialmente complejo se deben buscar las ayudas que ciertos expertos en el tema nos puedan aportar. Algo similar respecto a ayudas de tipo material o económico mediante recurrir a otros actores, especialmente instituciones. Pero la parte central, deliberativa, organizativa y de responsabilización de los actores implicados es la parte imprescindible que siempre en un proceso participativo debe estar presente. Esta experiencia latinoamericana nos lo ha confirmado nuevamente, esta vez de forma tajante.

2. Los importantes grados de innovación y adaptación que puede mostrar en función de la diversidad de problemáticas y actores implicados. Por una parte destacamos la idea de la renovación y adaptación constante en función de los lugares en que se aplica, cuestión que confirma la idea de la particularidad de cada escenario social. Por muchas aparentes similitudes (demográficas, productivas, de la problemática tratada, etc) no existen escenarios idénticos y por tanto, siempre nos habemos de ajustar a las circunstancias y componentes (mapas sociales y temáticos) que presenta cada escenario. Para ello, por tanto, habremos de ajustar el método y optar y hasta crear respecto a las técnicas que utilicemos, así como especialmente, el resultado dependerá de la actitud de los afectados-implicados. Y en este caso, los ejemplos latinoamericanos han sido más que significativos: se ha trabajado en escenarios rurales, semi-urbanos, de violencia latente, etc, y, pese a las dificultades, todos han logrado ese trabajo conjunto de búsqueda de propuestas alternativas de cambio para la problemática colectivamente detectada.

En este sentido son significativos los cambios que la metodología va introduciendo respecto a los aspectos de programación de los planes integrales producto de la investigación en base al trabajo colectivo de los actores. Cada vez existe mayor claridad en cómo realizar esos programas respecto a la mejor definición de sus partes y requisitos. Una mayor claridad en este campo se traduce directamente en las acciones que se ejecutan. En este sentido el nivel de la programación y acción crece importantemente respecto al de las propias investigaciones, lográndose cada vez mayores grados de equilibrio entre una y otra parte. Se avanza, por tanto, en la búsqueda concreta de acciones prácticas que permitan la intervención directa y colectiva sobre los problemas sentidos por la gente.

3. Asimismo también refleja, por qué no decirlo, las inconclusiones e imperfecciones que la práctica de metodologías participativas pueden tener en marcos específicos como algunos de los que ofrece la América Latina actual, y con ellos los retos que plantea por resolverlos. Hemos constatado la capacidad de adaptación e innovación metodológica que presenta este modelo de IAP ampliada. Sin embargo, ello no elimina asumir las limitaciones o dificultades que en estas experiencias se han presentado y que, en ciertos casos, impiden mejores prácticas de estas metodologías de investigación y acción.

Nos referimos especialmente a:

- La violencia como impedimento para la libertad de prácticas democráticas, así como también lo son en ciertos casos situaciones de pobreza o exclusión social aguda.
- En ciertos casos, dificultad de entrega y captación del proceso metodológico para todos los actores que se vinculan a él. Debemos asumir en mayor medida que no todos los actores tienen una formación previa que les permita manejar con faci-

lidad las técnicas y lógicas que se despliegan con la metodología. Ajustes internos surgidos durante el transcurso de estos cinco años de experiencia en América Latina como son las *escuelas de ciudadanía*, apuntan en esta dirección de que no necesariamente en todos los casos se requiere un especial análisis sociológico para la consecución de objetivos de acción planteados por los actores.

· Las dificultades de la puesta en marcha de la totalidad de las programaciones de acción propuestas. Responde especialmente a problemas de recursos diversos: materiales, de tiempo, de disposición de las personas implicadas y otros. Seguir en el ajuste de posibilitar en el mayor número de casos posible la activación con garantías de esos programas colectivamente elaborados, se constituye como uno de los retos más centrales. En definitiva, el fortalecimiento de la base social que se implica en procesos de cambio como los que de estas prácticas surgen.

Esto nos plantea en los procesos nuevas reflexiones sobre la adecuación de la metodología a cada contexto y cómo continuar su *perfeccionamiento* para ajustarlas y superar las dificultades que cada escenario presenta.

4. Y especialmente, la confirmación epistemológica de lo fundamental que resulta tanto la lógica de que la investigación debe realizarse en base a la acción de los propios actores afectados por ser los principales conocedores de su realidad, así como que la transformación social deviene de procesos colectivos de alternar integralmente reflexión e intervención.

Pocas discusiones quedan para quienes estamos en la práctica de las metodologías participativas -con todo lo que ella conlleva en términos de profundización de la democracia acercándola a su práctica directa- sobre la solidez epistemológica que la sustenta. El enlace directo de la investigación y la acción, el intento de superación de la relación sujeto-objeto por la sujeto-sujeto, la superación de la búsqueda y encuentro de objetividad que como científicos sociales otros afirman obtener con otros métodos, son, junto a las dos mencionadas, algunas de las más relevantes que suponen cambios sustanciales de lo que las ciencias sociales deben aportar en términos de transformación social directa a sus sociedades.

A través de la primera premisa que hemos destacado, estamos señalando como los procesos vividos en las investigaciones en América Latina han conseguido logros en términos de construcción colectiva de la problemática y sus propuestas de solución, y de negociación entre actores de diferente tipo (ciudadanos e institucionales), siempre a partir de otorgar a esos actores el reconocimiento de que en cierta medida (mayor o menor) pasaba por ellos la transformación de la situación. Simplemente un método que entrega a sus protagonistas una capacidad de diagnóstico y acción reconocida, ha sido clave para multiplicar la potencialidad del trabajo realizado, las propuestas encontradas y los resultados logrados. Experiencias como la de los jóvenes de barrios empobrecidos de La Pintana en

Santiago de Chile, los campesinos coccaleros de la sierra de Llochegua en Perú o los comerciantes del mercado PPG de Guayaquil nos parecen ejemplos claros en ese sentido de obtener logros y señales de transformación a pesar de lo adversos que inicialmente se mostraban los contextos y problemáticas.

La segunda se ha remitido a la necesidad imprescindible de alternar en el mismo proceso, momentos de reflexión colectiva (talleres de diverso tipo y objetivos) con la acción de negociar, plantear y realizar distintas propuestas y actividades para la investigación, así como, especialmente para la ejecución de los programas de acción elaborados entre los actores implicados. Se trata de abrir procesos del que se debe ser conscientes de que contienen una gran potencialidad política de cambio, así como que su fuerza está en ponerlas en marcha real mediante un proceso organizativo.

Exponemos este conjunto de experiencias y reflexiones basadas en esta propuesta ampliada de la IAP esperando que, tal cual han servido en las intervenciones locales correspondientes, aporten a otras nuevas a continuar un camino de transformación social en la América Latina actual del siglo XXI.

## 2. UN CIERTO CONTEXTO O UN *CONTEXTO CIERTO*

Con claridad América Latina está experimentando un cambio de tendencia política en estos años iniciales del siglo XXI. En nuestra opinión, responde en gran medida al fracaso de la aplicación del modelo neoliberal en sus países en las últimas dos décadas que ha traído una importante agudización de las problemáticas que presuntamente dicho modelo iba a resolver. Así, la agudización de la pobreza, el aumento de la deuda externa, la reducción del Estado en sus servicios hacia la población (no así en sus funciones de apoyo a los grandes sectores privados), el aumento de la brecha tecnológica entre sectores ricos y pobres, el aumento de la emigración (entre sus países y hacia otros del norte), la privatización de importantes sectores como salud o educación que pasaron a ser regidos por el mercado, la agudización de diversos problemas de tipo medioambiental (deforestación, aumento de catástrofes naturales, contaminación de acuíferos, reducción de la selva, desertización, etc) fueron algunas de las principales expresiones que ese modelo neoliberal trajo bajo los gobiernos que lo aplicaron de forma estricta.

En cierta manera podemos afirmar que las nuevas tendencias políticas que hoy gobiernan un número importante de los países de América del sur reflejan el descontento de sectores significativos de la población ante las directrices neoliberales, así como la búsqueda de alternativas respecto a un modelo que les ha resultado especialmente traumático en la medida que además de agudizar problemáti-

cas existentes, ha fundamentado en ellos una parte significativa del enriquecimiento y concentración de capitales del actual proceso de globalización planetaria. Es decir, como señales claras por parte de la gente de la insatisfacción de la regencia de sus sociedades mediante lógicas puramente mercantiles.

En sus andaduras, la mayoría muy cortas todavía, esos nuevos gobiernos con diferentes estilos y tendencias están dando señales de la necesidad de innovación, de búsqueda de alternativas en diferentes planos, que permitan abrir nuevas vías de diálogo y puesta en marcha de políticas y proyectos que apunten a aliviar una realidad económica, social y política que padece agudas problemáticas. Así, en términos más macro encontramos la tendencia a la asociación y construcción de bloques económicos propios del continente que permitan reducir la histórica dependencia y que, a su vez, le den una posición más autónoma que gane fuerza en ese globalizado escenario internacional. Junto a ello, en el plano interno de estos países y en espacios que van desde lo nacional hasta lo local se han iniciado también múltiples experiencias que apuntan a innovar y transformar la forma de plantear y ejecutar todo tipo de intervenciones en el campo social, económico y político. Cambios que han venido promovidos por una adaptación al nuevo marco producto del modelo neoliberal, así como por otra parte, cabe destacar que no sólo han partido desde las instituciones, sino también en un grado importante, desde diversos sectores ciudadanos como han sido asociaciones de diverso tipo, incluidas ciertas ONGs, movimientos sociales, grupos indígenas, sectores de trabajadores e incluso ciertos empresarios. Asimismo, los planos sobre los que se ha intervenido o intentado hacerlo han sido realmente múltiples.

Estos intentos de innovaciones en la actuación y organización social actuales han entroncado de pleno con una tendencia que desde hace décadas ha existido en el continente latinoamericano. Desde grupos políticos de base a figuras intelectuales pasando por organizaciones populares y otros, se han realizado un gran número de experiencias que han aportado a la transformación de las sociedades latinoamericanas marcadas por su desigualdad y su debilidad en cuanto a su reconocimiento de la diversidad sociocultural existente en su seno. Se trata de experiencias muy diversas que habiendo sido más o menos reconocidas, acabadas o integrales han tocado diferentes campos afectados como han sido los tratados en este libro y, sin duda, han obtenido en diferente medida logros de mejora y transformación sobre la problemática por y para la población afectada.

Por tanto, las nuevas iniciativas para resolver escenarios muy cargados de problemáticas de diferente tipo se han sumado a otras ya existentes en la trayectoria experimental y teórica del subcontinente en estos campos.

## **2.1. El núcleo democracia-participación como clave para enfrentar la dualidad desigualdad-falta de reconocimiento**

A muchos niveles se habla de América Latina como un subcontinente dual. No sólo está situado en esa zona sur del planeta a la que se le otorgan y toca asumir papeles de abastecedores de materias primas, de mano de obra barata o de ser pobres o estar en permanente *vía de desarrollo*, sino que también asume una marcada dualidad en sus propios interiores nacionales. La dualidad de contar con el dudoso mérito de ser una de las zonas más desiguales del planeta, contando en su seno con algunos de los países que en mayor medida muestran esa característica respecto a la diferencia entre ricos y pobres.

Esa dualidad tiene una directa relación con la desigualdad existente entre sus procesos de modernización y modernidad. Hoy por hoy es un continente con muestras muy importantes del primero (procesos productivos, mediáticos, tecnológicos, etc), a la vez que es muy limitado respecto al acompañamiento en términos de valores (democráticos, de libertad, de igualdad, de solidaridad, etc.) y culturales de lo que se planteó como el proyecto de lo que la modernidad debía ser. Esto que, aunque es una característica de carencia que existe en todo el planeta, América Latina lo manifiesta de forma muy acentuada en las últimas décadas, constituye una cuestión que agudiza su dificultad para avanzar hacia sociedades más justas e integradas.

Las expresiones de ello son claras en sus diferentes planos. Por una parte ya hemos mencionado su realidad e historia económica marcada por dependencia, no desarrollo industrial, productor de materias primas, etc, y que en términos nacionales se ha traducido en una alta concentración de la tierra y la propiedad en general, junto a una distribución que no cubre la totalidad de la población y que se manifiesta en altos índices de empleo informal, de salarios insuficientes y otros múltiples indicadores de carencias económicas. También hemos señalado en el punto anterior como el modelo de globalización de tipo neoliberal y centrado en aspectos económico-financieros y mediáticos, ha agudizado este marco provocando mayores pérdidas para los latinoamericanos en su calidad de vida cotidiana como de peso en la economía mundial de sus naciones.

Por otra parte, sus procesos políticos en países jóvenes han sido de sistemas democráticos muy débiles respecto a la profundidad de su arraigo, así como, ateniéndonos a las particularidades de los diferentes procesos nacionales, cargados de golpes de estado y dictaduras militares, procesos de corrupción, populismos, clientelismos, así como de intervencionismo de países externos, especialmente EE.UU., en su gestión política. Ello los ha hecho en términos generales países con poco arraigo en sus mandatarios y población de los valo-

res de la democracia real. Aún así, en planos más locales la presencia de lo comunitario guarda aún una fuerza importante que atenúa la tendencia hacia la individualización que a otros niveles también se vive en el continente en las últimas décadas.

Ante una economía así de concentrada y poco remunerada en el mercado internacional, junto a Estados débiles y de funcionamiento poco democrático en su sentido amplio, la realidad sociocultural ofrece un panorama vinculado a esas características: importantes carencias de igualdad, libertad y reconocimiento. O lo que es lo mismo, las sociedades latinoamericanas son enormemente desiguales y con gran presencia de la exclusión en cuanto a lo social, así como muy heterogéneas pero poco integradas en cuanto a lo cultural. Por una parte existe una importante desigualdad entre sus diferentes tipos de sectores sociales -ya sean clasificados por clases sociales, género, origen étnico, edades, proceder de campo o ciudad, u otras categorías- que provocan altas proporciones de exclusión social y discriminación en partes muy significativas de su población. De hecho genera uno de las principales expresiones que sintetizan estas carencias socioeconómicas y culturales en el continente y que están profundamente arraigada en su cultura: la negación del otro. Producto de su historia precisamente de significativa injusticia y desigualdad social, sus sociedades muestran importantes dificultades de reconocimiento de los otros diferentes. Teniendo en cuenta que América como continente ocupado por múltiples pueblos diferentes, algunos originales y otros que no, y que en los últimos 500 años ha puesto en funcionamiento un modelo especialmente vertical marcado por la clase social asimilada en gran medida al color de la piel y etnia de procedencia, presenta múltiples expresiones de rechazo y no aceptación de la diversidad en función de no pertenecer a aquellas que han tenido y marcado el poder y reconocimiento, en el caso latinoamericano especialmente el sector blanco de origen europeo. Es así como existen importantes problemas de aceptación entre sectores y personas en función de su color de piel, el grado de oscuridad de ésta, sus rasgos físicos o procedencias. De hecho hasta el día de hoy la movilidad social sigue marcada tanto por factores de este tipo como por la propia posibilidad económica.

Sin embargo, frente a estas dificultades importantes en sus campos económicos, políticos, sociales y culturales, el subcontinente ha dado siempre señales importantes de búsqueda de superación que marcan su convivencia e integración. Si nos referimos a cuestiones macro son muy significativos los procesos sociopolíticos revolucionarios que con mayor o menor acierto en diferentes momentos históricos y países apostaron siempre por mayores dosis de igualdad y libertad para sus sociedades y ciudadanos. También se inscriben aquí experiencias de tipo económico en torno a la superación de la dependencia internacional o múltiples experiencias tanto nacionales como regionales o locales de autoabastecerse o

buscar alternativas de viabilidad económica, por mucho que el marco de la economía-mundo dejase mínimas alternativas para ello. Además, en experiencias sociales y hasta académicas de múltiple tipo -algunas como las que expone José Cifuentes en este libro por ejemplo respecto a la propia IAP- como búsqueda de esos mismos objetivos. Incluso, experiencias de carácter más cultural que con el objetivo de la obtención de mayores logros de integración social y aceptación de la diferencia entre los distintos sectores socioculturales, dan cuenta de ello.

A estas alturas y en el marco mundial en que se halla el planeta y en particular las condiciones que vive América Latina, parece indiscutible que las grandes líneas y objetivos pasan necesariamente por ese conjunto que apunta tanto al desarrollo de sus valores democráticos en el sentido amplio (no sólo al marco formal de sus sistemas políticos), como a través de ellos a la superación de desigualdad, injusticia y falta de reconocimiento. Decíamos que las experiencias son múltiples (creación de los presupuestos participativos en Porto Alegre y expansión, a cientos de municipios latinoamericanos, procesos de autogestión como Villa El Salvador y otros, experiencias de etnodesarrollo indígena en diferentes comunidades, son algunas de las más reconocidas), junto a otras muchas más que se intentan desde diferentes actores sociales en lo que están siendo iniciativas constantes de mejorar y transformar realidades locales cargadas de carencias, aunque también de potencialidades.

En todas ellas está fortaleciéndose y reconociéndose un factor como central para el avance en estos objetivos de sociedades más autogestionarias y autónomas, más integradas y equitativas. Nos referimos a la participación social como elemento clave para activar esos diferentes objetivos para la transformación. La confluencia de los actores, la búsqueda de pluralidad, el aprendizaje del diálogo desde la diversidad que como hemos visto es un componente estructural de la población latinoamericana, la implicación de las instituciones en diferente grado, y otras expresiones y experiencias más, están marcando una dinámica participativa a nivel local que están facilitando y rompiendo parte de esa ancestral dificultad de reconocimientos, a la vez que permitiendo la aplicación de lógicas democráticas con su potencial componente de igualdad como elemento de transformación.

Este libro trata, sobre todo, de esto último en lo que son experiencias iniciadas que con mayor o menor ambición y dificultad han tomado esa opción de la promoción de la participación social y ciudadana, y que para ello han optado por las metodologías participativas como método de intervención que por excelencia facilita el diálogo, la reflexión y la acción colectiva que su puesta en marcha requiere.

Por tanto, la realización de nuestro master -y con ello de las consiguientes investigaciones y reflexiones- nos deja en el sentido mencionado, múltiples ense-

ñanzas sobre la realidad latinoamericana en relación con la participación social. Señaladas de forma sintética nos parecen las más significativas que:

- Todas ellas dan señales de cómo la participación se siente como una de las vías centrales de transformación de esa desigualdad y restricción de libertades en un continente que ante estos fenómenos reclama modelos democráticos en su sentido profundo de cara a una mayor redistribución de los poderes y recursos.

- También la participación social como vía democrática se presenta a la vez como una vía central de superación de los procesos históricos y endémicos de América Latina de falta de reconocimiento entre colectivos e identidades (negación del otro).

- Finalmente, como elemento que vitalice unos sistemas políticos mucho más legítimos que los existentes hasta ahora, plagados de carencias que, salvo experiencias que los han desbordado, se han quedado básicamente en los planos puramente formales de la democracia.

### 3. POR BLOQUES Y ARTÍCULOS

Aún teniendo en cuenta la importante cercanía existente entre todos los artículos que se recogen en este libro, hemos establecido una división por bloques que nos parece que los ordena por apartados claramente diferenciados.

En el primero damos un espacio particular a aquellos que tratan y trabajan en torno a temáticas estrictamente metodológicas. Ya hemos señalado con anterioridad que un libro como éste tiene un carácter de recuento de lo realizado en los últimos años. En este sentido este recuento lo hacemos también en un sentido evaluativo y de síntesis, entre otras cosas para observar las progresiones o campos que se han abierto en la aplicación de las metodologías participativas en esa última etapa de trabajo. Por tanto, el primer apartado trata estrictamente temas relacionados con cuestiones metodológicas que nos permitan reflexionar, adaptar, mejorar o conocer las múltiples variantes que una metodología como la participativa que otorga una gran centralidad a la creatividad de cada proceso, proponga o haya puesto en práctica.

El segundo apartado lo dividimos en dos partes. El primero lo dedicamos directamente a experiencias llevadas a cabo en los principales países donde el master ha estado presente hasta ahora: Chile, Ecuador y Perú. Recogemos cuatro procesos de distintas IAP que dan cuenta de una gran diversidad de espacios, realidades y temáticas que equipos investigadores del master han desarrollado. Desde ámbitos rurales a urbanos, desde productivos en diferentes campos, a otros relacionados con salud u organización juvenil en zonas desfavorecidas. Por cierto, todos ellos vivos aún en sus espacios locales. Finalmente el segundo de este

apartado, lo dedicamos a artículos que, siempre cercanos a la participación social y política, tratan a nivel temático los múltiples campos en los que su aparición y prácticas están siendo reflexionadas y demandadas. Así desde temas relacionados con los presupuestos participativos, el desarrollo local, colectivos diversos como adultos mayores u organizaciones sociales pasando por las interrelaciones culturales, se analizan diferentes expresiones, interrelaciones y proyecciones en los que la participación ciudadana crece y se desarrolla como uno de los motores de cambio social.

Detallados los bloques y artículos que los componen han quedado establecidos de la siguiente forma:

#### A. Metodología participativa

##### *1. América Latina: un escenario de constante búsqueda de metodologías sociales de transformación.*

El primer artículo de este bloque de carácter metodológico parte con un artículo que contextualiza perfectamente el sentido y objetivos de este libro. Escrito por José Cifuentes resulta un artículo que nos introduce en la materia a través de un espectador real que ha vivido personalmente y desde cerca el proceso que algunas de las iniciativas más transformadoras que en los campos de la intervención social se han vivido en América Latina desde su nacimiento. En este artículo dividido en dos partes su autor cuenta y reflexiona sobre dos de las experiencias más fructíferas en términos de propuestas que apuntaron al cambio de ciertos modelos y matrices de intervención y reproducción de la sociedad: respecto a la educación y respecto a la investigación social. Para ello nos narra las experiencias de la Investigación Acción Participación desde su nacimiento, al igual que el de la Educación liberadora para comprender su sentido desde el origen y que desde él podamos aplicar las transformaciones necesarias a la tan similar y a la vez tan diferente sociedad latinoamericana varias décadas después.

##### *2. Políticas locales e integralidad: una mirada desde las metodologías implicativas.*

Desde un artículo perfectamente introductorio como el primero, pasamos a uno segundo de absoluta actualidad en el presente escenario latinoamericano. Se refiere a los debates y esfuerzos por adaptar y fortalecer las metodologías participativas respecto al papel que pueden ejercer a la hora de poner en práctica las políticas sociales en la medida que algunos de sus estados (donde el

chileno parece estar dando ciertas señales claras sobre su opción de recurrir a la participación ciudadana) parecen comenzar a tomarlas en cuenta por sus potencialidades. El repaso metodológico del autor es profundo tratando de lograr una nueva *vuelta de tuerca* en lo que denominamos como un constante proceso de revisión y evaluación de los procesos, que en función de actores y escenarios se van abriendo y ofreciendo diversos y hasta inesperados resultados. Todos ellos se deben sistematizar y evaluar para lograr que esta metodología muestre aún mayores capacidades de intervención y con ello se constituya como herramienta fundamental para la aplicación de políticas sociales para y con la sociedad civil.

## **B. La participación social como alternativa: experiencias y debate**

### **B. 1. Experiencias participativas en América Latina en el siglo XXI**

#### *3. Negociación de propuestas al Plan de auto-erradicación de cultivos de coca en el distrito de Llochegua, valle del río Apurímac, Ayacucho, Perú.*

Realmente se trata de un proceso de investigación que resulta una demostración relevante de aplicación de la IAP en un marco de máxima tensión con un grado alto de violencia implícita e incluso en torno a una problemática que siendo muy local adquiere un carácter hasta internacional. Asimismo, también aparece una importante creatividad participativa por parte de los campesinos afectados que participaron, pues en situaciones de pobreza, desmantelamiento del sistema tradicional de cultivo que les garantizaba la subsistencia, amenazas serias de diferente tipo, logran consensuar acciones colectivas que permitieron que se escuchara su voz y se les tuviera en cuenta por parte de los actores de mayor poder (Estado peruano, Oficina norteamericana). En ese sentido nos parece una investigación que otorga una importante reflexión sobre la aplicación de la metodología en situaciones como las que este contexto marcaba: violencia, negociaciones por cuestiones límites, intereses de actores no locales, etc, etc. Por todo ello, resulta una experiencia de gran intensidad y gran enseñanza en todo sentido, tanto para los actores, como para los investigadores directos, como también para todos los que de forma más indirecta seguimos el proceso o ahora acceden a él mediante este artículo.

Los autores pertenecientes a diferentes entidades y asociaciones más o menos relacionadas previamente con el tema, demuestran su importante experiencia en el trabajo con el mundo social en su país. Destaca la figura de Víctor Belleza como la persona que dirigió la investigación, especialmente por su profundo conocimiento de estas problemáticas en la zona y a nivel nacional.

#### *4. Hacia una política integral de juventud en el sector centro de la comuna de La Pintana.*

La experiencia en esta comuna, la más desfavorecida de todo el conjunto metropolitano de la ciudad de Santiago de Chile, constituye un ejemplo relevante de activación de sectores juveniles mediante una construcción de diagnóstico de la situación que realmente reflejase las insatisfacciones e inquietudes de sus protagonistas. Reflejo del marco típico de una gran metrópolis latinoamericana caracterizada por la dualidad entre territorios abastecidos de recursos y oportunidades frente a otros como La Pintana que se inscriben en el otro extremo, la presente experiencia muestra mucho de la posibilidad de hacer fluir la creatividad social, la búsqueda de alternativas y la consecución de primeros logros respecto a crear organizaciones y seguir adelante un programa de acción definido de forma colectiva.

Los autores son todos profesionales de las ciencias sociales y la historia, y en base a trabajar seriamente la relación sujeto-sujeto, han canalizado junto a la juventud que se implicó y a ciertas instituciones una apertura de búsqueda de alternativas de los jóvenes y para los jóvenes.

#### *5. Autogestión de mercados populares como política de solidaridad para el desarrollo local participativo: El caso del mercado Pedro Pablo Gómez de Guayaquil.*

Esta experiencia de investigación-acción llevada adelante por el propio equipo en un período de más de dos años, ha dejado importantes aprendizajes. Sin tratarse de una situación de violencia latente como el caso de Perú, constituía sin embargo un espacio de difícil penetración debido a las importantes resistencias socioculturales marcadas por prácticas de clientelismo e intereses opuestos de parte de las instituciones a los de los principales afectados. Para ello el trabajo realizado con los múltiples tipos de actores que intervenían en un escenario en pleno centro de la ciudad fue complejo, aunque acompañado de ciertos logros significativos relacionados especialmente con forzar una negociación más transparente con las instituciones. Es destacable por todo ello el grado de movilización social que el proceso alcanza siendo un indicador de ello las múltiples alusiones que los medios de comunicación han hecho del proceso abierto por los investigadores.

Los autores tienen en común ser todos economistas, que convencidos de las muchas mayores aportaciones que su disciplina debía hacer a un país que entonces estaba comenzando a padecer las peores secuelas de la crisis económica que aún padece (dolarización entre otras), se acercó a las metodologías participativas como forma de no sólo analizar esa realidad que vivían con sus claras injusticias, sino también facilitar herramientas que permitieran intervenir sobre ella con los propios actores afectados (en este caso especialmente los pequeños comerciantes).

6. *Gestión pública y ciudadanía: el caso de la reforma de salud y la estrategia de participación social del servicio de salud de Talcahuano.*

A diferencia de las anteriores esta experiencia se acerca a tratar un tema de incentivación de la participación ciudadana desde sectores institucionales del Estado. Es decir, no es tanto una iniciativa que parte desde la ciudadanía como desde sectores institucionales que en el Chile actual son conscientes de la centralidad que los procesos participativos pueden adquirir para transformaciones reales en la eficiencia y universalidad de servicios públicos básicos de los que se es consciente de su verticalidad y falta de eficiencia. El artículo está expresado en gran medida desde el proceso metodológico seguido por el equipo, cuestión que permite contrastarlo en similitudes y diferencias, de cómo son planteadas investigaciones con la misma metodología pero que se inician desde los sectores ciudadanos.

Los autores, miembros la mayor parte de los servicios sociales del sistema de salud de la zona tratada, pertenecen al grupo que ha propuesto e iniciado a nivel nacional la reforma hacia la contemplación de sistemas participativos en el área de salud en Chile.

## **B. 2. El debate de la participación social en diferentes campos y colectivos latinoamericanos**

7. *Las interrelaciones culturales, la construcción de identidades y su vinculación con la participación en América del Sur: enfoques y perspectivas.*

El primer artículo de este apartado reflexiona sobre las relaciones culturales de identidad en América Latina actual. Sin duda un tema relevante a través del cual corren un número importante de sus expresiones de identidad e identificación que marcan las diferencias entre los sectores sociales del continente, y con ello también sus desencuentros en expresiones como la negación del otro.

El artículo trata de vincular el debate sobre la multiculturalidad latinoamericana, con la importancia que tendría para avanzar en sus aceptaciones y relaciones una mayor práctica de participación social por las significativas proyecciones de democracia real que podría significar.

8. *Variables e indicadores para medir la calidad de la participación ciudadana en los presupuestos participativos en Villa El Salvador, Perú.*

Se trata de un artículo sobre la experiencia de la participación ciudadana en Villa El Salvador en Perú, aunque centrado en su realidad actual tras algunas décadas desde su formación y auge. Éste entra a tratar directamente aspectos concretos como son los indicadores y variables a tratar para medir, y con ello mejorar, la calidad de la participación ciudadana en general y en los presupuestos par-

ticipativos en particular. De hecho su autora fundamenta su reflexión en el trabajo directo con la gente (mediante entrevistas y talleres participativos) y en las opiniones que ésta daba sobre diferentes aspectos del funcionamiento del presupuesto participativo. Sin duda, constituye uno de los objetivos que señalábamos para este apartado: la metodología debe exponerse constantemente a su revisión y mejora para afinar sus resultados e ir logrando resultados en su profundización. Y qué mejor evaluación que una como ésta que apunta a valorar la calidad de la participación ciudadana. Sin duda importantes propuestas que en la medida que sean viables y seamos capaces de ponerlas en práctica pueden aportar significativamente a las prácticas democráticas y participativas.

9. *Reflexión sobre el ejercicio de participación protagónica del Adulto Mayor en la sociedad.*

En este artículo el análisis se remite a un sector social específico como es el de los ancianos. Refiriéndose a un colectivo que sufre importantes discriminaciones, así como desatenciones por parte del Estado, la autora pone la atención en los motivos de su ocultamiento, así como en lo relevante que resulta darles el reconocimiento que como actores experimentados deberían tener en cualquier sociedad (como de hecho algunas sí les otorgan). Desde esta contextualización inicial de la situación de desmérito que los adultos mayores sufren en las sociedades latinoamericanas actuales, encuentra en la participación ciudadana real la verdadera opción de devolver un protagonismo a actores que podrían ser importantes transmisores de otras experiencias y cuyo conocimiento sobre el entorno es muy significativo. Por tanto, un ejemplo concreto con un actor específico en que la participación puede ser la gran vía que facilite la integración social y la construcción colectiva.

10. *Un estudio sobre el capital social en Lima metropolitana: un acercamiento a la experiencia de las organizaciones sociales femeninas de Chorrillos, Perú.*

Realizando una revisión al concepto de capital social, la autora repasa algunas de las principales experiencias en que este concepto es aplicable a acciones y movilizaciones sociales en América Latina en la última década. Aún tratándose de un concepto con ciertos detractores por aplicar el concepto de capital a las personas, por lo que ello puede tener de *economicismo* de las actividades humanas y más de aquellas que tienen fines transformadores, no cabe duda de que apunta a analizar focos que por lo innovadores en base, especialmente, a participación y organización obtiene logros en la actual sociedad latinoamericana. Finalmente lo lleva al caso específico de la ciudad de Lima analizando sus particulares condiciones para saber si en la actualidad son posibles en ella procesos sociales de este tipo.

*11. La concepción intersectorial, como fuente del desenvolvimiento local.*

*Elementos para situar la sociopraxis del desarrollo local como paradigma, en el marco del sistema-mundo.*

Como artículo de cierre se indaga en los límites que impone la institucionalidad, asociada a los estados nacionales, a los procesos de desarrollo local que se están impulsando en América Latina y Chile, en términos de proveer un soporte institucional que facilite la acción integrada, tanto en la concepción de la realidad como en instrumentos de gestión. Se trata de un ensayo que se basa en la crítica a los estados nacionales -entendidos como instrumento de conducción de una sociedad. Se da cuenta del contexto donde emerge la discusión del desenvolvimiento local, del desarrollo local -endógeno- territorial, esto es, la condición global del mundo actual; se evoca la tradición federalista y la funcionalidad que representa para estos procesos de adecuación institucional, respecto a los procesos de descentralización y/o de fortalecimiento del nivel subnacional y se proponen ciertos límites que deben ser incorporados a la reflexión y a la práctica de estos procesos de cambio, particularmente desde la perspectiva de la visión y acción intersectorial como condición de institucionalidades integradas, funcionales a los procesos de desenvolvimiento local.

## **AMÉRICA LATINA: UN ESCENARIO DE CONSTANTE BÚSQUEDA DE METODOLOGÍAS SOCIALES DE TRANSFORMACIÓN**

JOSÉ CIFUENTES R.

### **1. PRÓLOGO**

Ilusión y confianza metodológica explican la proliferación de metodologías en la década de los sesenta, surgidas al calor del cambio social que los movimientos sociales buscaban realizar.

Esta ilusión y confianza se expresaron en un dispositivo de acción integrado por la trilogía concientización, movilización, organización. La trilogía era la base de la esperanza, porque *la esperanza, afirmó el dirigente popular, Vidal, la habíamos vinculado a la organización social.*

Para hacer efectiva la trilogía, se dieron la mano teorías, contextos y metodología. De ellas, hemos seleccionado dos para la presente reflexión: la educación liberadora y la Investigación Acción Participativa (IAP).

A tenor de lo que indican las metodologías escogidas, la reflexión no la hacemos desde afuera de su nacimiento y aplicación en Latinoamérica. Tuvimos la suerte de conocer a sus autores, recibir la información de primera mano y luego utilizarla en nuestros trabajos. Para algunos, esta proximidad puede interpretarse como un riesgo para la objetividad de la narración; para nosotros la cercanía siempre constituye una ventaja, porque al otro no se lo conoce y comprende desde afuera sino desde adentro.

### **2. EDUCACIÓN LIBERADORA**

#### **2.1. Palabra y potencia**

Decía Ortega y Gasset que la palabra es un sacramento de muy difícil administración. Y lo decía con acierto. La historia demuestra que cuando se la administra bien, su potencia es eficaz. Un caso que prueba lo expresado, lo podemos

ver en la década de los sesenta en la que, en contraste con el pensamiento débil, propio de la posmodernidad, surgieron palabras fuertes y motoras, como las de educación liberadora, capaces de señalar un horizonte emancipador de las situaciones opresivas. Estas dos palabras adquirieron su carta de ciudadanía, sobre todo, en la acción de la base social, constituida por los sectores populares campesinos y obreros, y la de profesionales y estudiantes vinculados al cambio social. Paulo Freire, su autor, supo observar en profundidad la práctica social de este sujeto humano y social, para encontrar en ella el contenido de un proyecto de humanidad que, trabajado con método y teniendo como protagonista a la gente, se diera a sí mismo alternativas de acción que hagan realidad, como decía Bloch, un principio de esperanza. No pertenece a esta época la razón indolente (De Souza B: 2000). Esta surgiría después, dejando abierto el campo al pensamiento único que reduce la libertad al cerrar el horizonte a solo lo existente o instituido, restringiendo con ello, las expectativas de avanzar hacia una sociedad más humana. Aún con todas sus limitaciones, la razón liberadora de la época se constituyó en una razón potente para caminar, confiada en hacer realidad, el cambio social, a diferencia de hoy que se plantea más tímidamente como *otro mundo es posible*, lo que, como andan las cosas, ya es bastante.

Se abrieron paso también estas dos palabras, como no podía ser menos, en la educación formal, en escuelas y colegios, incluso en el ámbito universitario. En la Universidad, fuimos testigos de la sustentación, ante el tribunal respectivo, de una tesis para obtener el grado de arquitecto, elaborada en parte, con el método freiriano, que eligió como objeto de estudio un espacio rural. Al defender la tesis, la argumentación de su autor intranquilizó, por decir lo menos, a los miembros del tribunal que se enzarzaron en un debate sobre la pertinencia de aplicar el método elegido a la arquitectura. El debate puso de relieve los enfoques de la arquitectura en su dimensión y técnica política que diseña los espacios sociales de vida. Finalmente, la tesis fue aceptada y su autor, investido como arquitecto, si bien, la calificación obtenida fue la mínima para cumplir con la formalidad del expediente.

Y como todo pensamiento no nace en el vacío sino que tiene un lugar social de referencia, cupo a Latinoamérica o Amerindia, dos nombres con significado cultural diferente según se defina la región si desde adentro o afuera del continente, ser la fuente de esta propuesta metodológica liberadora. Luego, con rapidez la metodología alzó el vuelo para aterrizar, adquiriendo rostros contextualizados socio culturalmente, en otros continentes donde enriqueció y se enriqueció a sí misma con las ideas, culturas y experiencias que se venían desarrollando en esos territorios. La metodología no viajó sola. Con frecuencia la acompañó su autor, Freire, que ayudaba a la gente del lugar a seleccionar y organizar, con método, los lenguajes liberadores en las prácticas que realizaban. Así sucedió en diversas partes del mundo.

Cabe resaltar que la potencia significativa, emocional y racional de estos términos, ponía de relieve en la época, una cultura fuerte de sentido, capaz de generar procesos de práctica social a impulsos de la concientización, movilización y organización de la gente, y de despertar opciones de vida solidaria, de compromiso como se decía entonces, con las mayorías sociales en sus deseos y prácticas de cambio, sin que hubiera otra recompensa que el gozo surgido de la misma acción solidaria. Por contraste con el mundo actual, se trataba de una cultura que estaba lejos del escepticismo metodológico, pluralismo relativo y nihilismo ontológico (Cruz M, comentando a Habermas: 2004) propio de nuestros días, que más bien quiere disfrutar el mundo que cambiarlo<sup>1</sup>.

Educación liberadora son palabras motoras que hacen pasar del malestar grande que se vive, al sentirse bien por lo que se hace y cómo uno se ve, como así lo expresó un mujer campesina del trópico, enjuta y reflexiva, en el transcurso de un círculo de cultura bajo el método freiriano al contrastar su imagen de antes con la de después de haber avanzado en el proceso educativo liberador: *Antes de pensar juntos lo que hacíamos, afirmó, sentía un malestar grande; ahora que lo hablamos y he aprendido a leer con el grupo, me veo mejor y me gusta más lo que hago*. Una expresión parecida la cuenta Freire (1968:7) al narrar una experiencia similar. *Me gusta discutir sobre esto, porque vivo así. Pero mientras lo vivo, no veo. Ahora sí veo como vivo*. Una vez más, como siempre, la gente, en su concreción de vida, hecha menos de erudición y más de sabiduría, recoge en una frase resumen lo que configura toda una gramática para conducir la vida. Si pensamos y comprendemos ambos discursos, lo dos contienen los elementos que forman la gramática de vida válida para orientar la acción, puesto que presentan las partes o campos asociativos de palabras que la integran. Pensar, leer, comprender, y hablar sentir, gustar. Y *como los hombres no se hacen solos sino en comunión*, en palabras de Freire (Freire, P: 1984:40) todo, realizado juntos.

No es el yo aislado, como el individuo liberal clásico, metido en sus negocios, despolitizado, que encarga a otros el manejo del estado bajo la condición de la no intervención estatal, en la regulación del mercado; celoso también, de todos sus derechos individuales frente a la propia comunidad, casi como átomo aislado, pero en intercambio mercantil constante con los otros. Tampoco, el yo diluido en el conjunto del todo politizado, sin espacio alguno particular o privado.

---

<sup>1</sup> Mirado a la distancia, bien pudiera ser que lo razonable y adecuado consista en realizar la vida viviendo ambas sensibilidades: cambiando y disfrutando el mundo. La vieja idea de ninguna estética sin ética, ni ética sin estética, como siempre, se hace presente en la cuestión. Lo importante es señalar cuál de las dos, sin que se produzca una brecha grande entre ellas, debe dirigir la acción. Muchos pensamos que corresponde a la ética ir delante y señalar el rumbo, acompañándole la estética.

Es un yo como inter-subjetividad comunicativa, social y actuante, que se comunica por estar intercomunicado, en cuyo proceso comunicativo corresponde a la autorreflexibilidad singular en última instancia (Cortina A: 1994) tomar la opción final como inteligencia sentiente, biológica y en relación social. Un nosotros relacional dinámico, mediado por el mundo, en diálogo y comunicación entendida más allá de la pura y sola argumentación lingüística, aspecto que, en el caso de Habermas, necesita de un empujón que lo haga más acción, porque la palabra diálogo es reflexión-acción, praxis que si rompe esa relación, se queda sin reflexión, y por tanto en un bla, bla; y si solo se reduce a la dinámica de acción, se pierde en el activismo infructuoso (Freire P. :1970).

## 2.2. Pensar, leer, comprender

Pensar, que consiste en el derecho de reflexionar la propia vida y las prácticas que se realizan como parte de la trama de relaciones que la condicionan. Es una cualidad fundamental, individual y social, que no abunda mucho en nuestros días, en los que el consumir parece actuar como cloroformo frente a la reflexión, que expresa en su movimiento, la apertura del ser para hacerse cargo de sí mismo y del mundo.

El pensar como autorreflexibilidad es un momento intangible de inflexión por el que el cuerpo biológico y social, inteligente y sentiente, sale y se vuelve sobre sí mismo y el contexto o circunstancia, mediante el cual el sujeto humano social madura en experiencia y sabiduría, y se apropia con mayor profundidad, de la complejidad del mundo y de la condición humana, a la vez que imprime nueva fuerza a la direccionalidad de los cursos de acción, que se realizan en condiciones o contextos siempre inciertos y esquivos, inestables.

El pensar, por su parte, tampoco se da en solitario, sino en comunión. Como sostiene Freire: *No hay, estrictamente hablando, un yo pienso, sino un nosotros pensamos.*(Freire P: 1984: 66). *No es el yo 'pienso', lo que constituye el 'nosotros pensamos' sino por el contrario, es el 'nosotros pensamos' lo que me permite pensar* (Idem)<sup>2</sup>.

Con esta precisión, estamos lejos del pensar cartesiano del yo cogito: yo pienso, luego existo, que habría de traducirse más bien, según esta reflexión, por un nosotros pensamos. Sin el tu no existe la posibilidad del yo. Somos plurales, y por ello, no existe la posibilidad de separar el yo del otro, para bien o para mal.

---

<sup>2</sup> Sobre este asunto, el diagnóstico de la cultura española no es muy satisfactorio. El ejercicio de reflexibilidad en estos momentos, no es significativo en ella (Sotelo Ig: El País: 3: 9: 2005).

En virtud de ello, y entendido en círculos más amplios de región y de mundo, la multi o interculturalidad pertenece a la misma condición humana. La obra de Tourain (1997) con la pregunta por título, *¿Podremos vivir juntos?*, encuentra en esta condición humana fundamentalmente plural, una base radical, en el sentido de que aunque nos rechacemos y enfrentemos no podemos dejar de vivir juntos. Dada la conflictividad que se ha dado y sigue ocurriendo entre los humanos, se podría decir, que si el Robinson Crusoe hubiera tenido viabilidad, tal vez el mundo estaría lleno de islas con habitantes solitarios.

Leer, que no se trata de cualquier manera de hacerlo. Como sería una forma mecánica de realizarlo. Es lo contrario de fotografiar; no es un reflejo ni es un acto mimético de pinchar y pegar. Leer no es un acto de comer, afirma Freire, en esa falsa concepción que podríamos llamar con Sartre, *concepción nutricionista del conocimiento*, o dicho de otra forma, de la información y erudición, de la denominada transferencia de conocimientos o tecnología, cuando no se inserta en un proceso interno de diálogo con las culturas y contextos de modo innovador y creativo, sino solo repetitivo y de mera aplicación mecánica. El acto de leer constituye un desafío; por eso la alfabetización, la de ayer y hoy, debe *abrir espacios de lucha* (Freire P.: 1984:12), debe ayudar a la gente a afirmarse haciendo lecturas del mundo que les permitan contrarrestar las otras que la publicidad y con frecuencia el poder instituido, hacen interesadamente de la realidad. Si ayer el acto de leer, se concentraba especialmente en la cultura básica, hoy, y en el mismo sentido, debe hacerse también, sobre la informática. Un método liberador, como el freiriano, aplicado a las tecnologías de información y comunicación se hace imprescindible.

Comprender, que se realiza en diversos niveles de profundidad, que va desde la superficie de las cosas que es su descripción y caracterización, a las partes de que se componen y las relaciones dinámicas que establecen entre ellas. Lo interactivo, fractal y homologramático con su expresión de que todo está en todo, desde lo pequeño a lo grande, y todo se influye y condiciona mutuamente, constituye un camino imprescindible para la comprensión profunda de las cosas. Pensar, leer y comprender es un camino para ser.

## 2.3. Hablar, sentir, hacer

En el discurso de la mujer campesina aparecen otras tres palabras clave: hablar, sentir, hacer.

Hablar, es decir, poner nombre al mundo, a las cosas que lo integran. Sacarlas del montón, dándoles identidad en la diferencia que incorpora y respeta. Hacer cosas con palabras como proclama Austin. Dar vida a lo que no existe pero puede

existir por la palabra. En gran manera, nos constituimos en el lenguaje. Por él somos y dejamos de ser. Actúa el lenguaje, al decir de Maturana (1996), como correlación de correlaciones de conductas, que pueden proyectar horizontes posibles de orientación. Un acto de cultura mayor por la palabra es hablar superando todo mecanismo interno y externo de represión, en la dinámica de comunicación no reprimida, como lo llama Habermas (1987).

Las antípodas del hablar sin represión se manifiestan en la cultura del silencio, propia del colonizado. El silencio de la palabra se daba en la forma colonial y se da hoy también en los tiempos posmodernos, por la tendencia que el sistema tiene a colonizar el mundo de la vida (idem). *Si hablo soy. Si callo, no estoy*, decía Don Andrés, de la Comuna de Colonche.

Sentir, sentirse a gusto en el mundo donde uno está es requisito imprescindible para no huir de la situación, sino por el contrario, constituye una condición fundamental para la sostenibilidad de la acción. De la intensidad del sentimiento va a depender la mayor o menor entrega a la acción. Maturana (1997) llega a decir que no es la razón la que impulsa el actuar, sino la emoción. Sentir y gustar van en cierto modo a la par. Vienen a ser la estética que dirige la acción en la vida cotidiana. El sentir y gustar es un movimiento proactivo; el disgusto, en tanto que no gusto, vuelve perezoso el sentido de la acción. Otra cosa es la indignación, que supone el rechazo al despojo y afectación de la dignidad propia, del otro y del mundo, que está aparejada al disgusto. La indignación es un sentimiento que constituye un poderoso impulso para la acción.

Finalmente, en el discurso de la mujer campesina está el hacer, que constituye el fundamento práctico del hablar y pensar. Sin hacer, las palabras vuelan y el pensamiento también. Es verdad que las palabras constituyen ya una forma de acción que ponen significado a lo que se hace y sentido a lo que se ejecuta, pero, para que expresen su fuerza mayor, necesitan de la concreción y materialización de una acción, dentro de una práctica social. Las ideas y las palabras tienen poder si se realizan. Los campesinos de Colonche lo saben muy bien. Cuando se indaga por el poder, ellos lo reconocen y lo asignan a quien hace. *Don Emilio tiene poder; porque hace. El Alcalde, no, porque no hace*. Por eso, el pensar y hablar habrá que encontrarlo en la praxis de la gente mediada por el mundo. Para ello, sostiene Freire, es necesario investigar el pensar y hablar del pueblo dentro de la praxis que realiza, que se la debe entender, según indica, como un acto de creación de la gente, que, por su participación, pasa de objeto investigado, y de desarrollo a sujeto investigador y sujeto de desarrollo que se apropia de su propia realidad y construye su futuro.

## 2.4. Liberarse

Todo esto ¿para qué se hace?, podemos preguntarnos. Para liberarse del malestar grande de estar en el mundo, sostiene la señora campesina, padeciendo una situación o modo de vida que impide ser siendo en la realización de las libertades de habitar, trabajar, comunicarse, educarse, participar en la toma de decisiones de la organización de lo público y de los propios espacios donde se actúa, que por las restricciones que se dan en la participación, tienden a generar relaciones sociales patológicas en unos y otros, por la falta de humanidad que conllevan. Es el malestar grande de los pueblos no desarrollados como occidente, el tercer mundo, pero articulados a su modo de hacerlo por las relaciones históricas de intercambio desigual que se han dado entre ambos, en el proceso del tiempo y de los diferentes modelos construidos para salir adelante: modelos que han sido el agroespectador primero, el técnico-industrial después, y el de fronteras comerciales abiertas ahora, sin regulación alguna, dentro de un paraguas mundial con fuerte tendencia de la estructura económica-financiera de poder concentrado y excluyente, al que solo se puede acceder si se tiene un poder semejante. Como consecuencia de este tipo de relaciones o dispositivo estructural, se genera una situación de subdesarrollo que no surge principalmente de la descomposición social interna de los pueblos, sino de la trama de interrelaciones diagnosticada por la ciencia social crítica de los sesenta, como relaciones de dependencia, sin que esta aseveración conlleve una visión contemplativa o determinista alguna de las interrelaciones, sino la constatación de una situación que pone de relieve el condicionamiento externo o escenario global donde hay que avanzar.

Este entramado relacional está configurado socialmente por varias dimensiones o aspectos de sociedad. Uno de ellos es el económico, integrado por la industria y el consumo. Por la primera para la producción de bienes de capital, como la maquinaria y tecnología que se la debe adquirir para la transformación de los productos añadiéndoles valor. El consumo, que son los productos que los países no desarrollados deben exportar para conseguir divisas que ayude, a su vez, a adquirir los bienes de capital necesarios para transformarlos. Se da con ello, una relación contradictoria en este tipo de intercambio. Por un lado, los países llamados subdesarrollados producen bienes de consumo agrícola, que deben exportar para adquirir las divisas que les ayuden a adquirir bienes de capital que puedan transformar y añadir valor a los productos de consumo. Por otro, los países industrializados compran barato los productos agrícolas y, por sus costos de producción, una vez transformados, los venden caros a los países no desarrollados, con lo cual le resulta a éstos más difícil la compra de divisas. De igual modo sucede con los bienes de capital, con la agravante de que estos bienes son más caros, y por tanto más difíciles de adquirir. En estas condiciones, los países llamados subdesarrollados no

pueden adquirir las divisas necesarias que les permitan entrar en un proceso de innovación tecnológica, lo que se convierte en una nueva forma de dependencia, que es la tecnología.

La brecha se profundiza más puesto que tecnología y productividad van a la par, de modo que con tecnología atrasada se produce menos, y con tecnología de punta, más. ¿Cómo romper ese círculo contradictorio?. El problema se agrava porque la tecnoeconomía une a las dos, productividad y tecnología, en la búsqueda de los menores costos de producción y máxima rentabilidad en el juego del mercado. Esto significa que si la rentabilidad de los productos baja por falta de competitividad, debido a que la tecnología utilizada produce menos y a mayor costo, ella es cambiada por otra más efectiva, dándose así una carrera vertiginosa, de innovación y creatividad tecnológica, donde la tecnociencia ocupa un papel fundamental. En esta dinámica, los países no industrializados quedan descolgados, con mano de obra sin acceso al mercado y recursos naturales desvalorizados, siendo desestimados en orden a ocupar un lugar en el proceso productivo y relaciones de intercambio mundial.

En este proceso de cambio incesante se han transformado también las formas de organización y la naturaleza misma de la producción. La unidad que organiza la producción en el sistema, y por tanto el intercambio, no es la pequeña y mediana empresa sino una empresa de gran escala que produce una parte significativa del producto de una industria, industria que es capaz de controlar sus precios, el volumen y los tipos de montos de inversiones. Esto se da aún dentro de procesos empresariales flexibles y descentrados en cuanto al lugar. Respecto a la producción misma, la economía ha dejado atrás su carácter material de productos y ha entrado en una fase inmaterial, con lo cual necesitamos menos de las materias primas tradicionales, como los productos agrícolas, e incluso de la mano de obra masiva.

Estas formas de organización y cambio productivo, afectan también a los aspectos financieros de los países no industrializados o no informatizados, disminuyéndolos, a la vez que hacen más necesario recabar créditos del sistema financiero mundial y de las instituciones que lo regulan, el FMI y BM. Aumenta así la deuda externa que crece en una espiral de interés que toma una forma de interés compuesto, con aceleración interna que la hace imposible de pagar.

Este constructo sociohistórico, no deja afuera la relación cultural. El constructo encuentra en los poderosos medios de comunicación social, el cauce adecuado para crear mediante la publicidad y la presentación de modelos de vida, consumo y valores que se instalan como bio poder en la subjetividad de las singularidades individuales (A. Negri: 2002) dándose con ello, la dependencia cultural.

Este entramado relacional, no se ubica en un único lugar territorial en su realización. Se despliega en forma de flujos en toda localidad, región o territorio

nacional, convirtiéndose las fronteras nacionales, cada vez más, en una ficción de realidad, con la pérdida de gobernabilidad por parte del estado.

Atravesada por este entramado relacional, se desenvuelve la vida institucional y social de las naciones del tercer mundo con sus culturas y formas de organización socioeconómica y políticas. Para enfrentar la situación y salir adelante aparecen dos grandes estrategias. Una, que corresponde al pensamiento instituido, pone siempre la confianza y el esfuerzo en seguir la modernización y modos de vida de los países desarrollados, sin que, en la práctica, se vea como se puede alcanzar este objetivo, más allá de lo alcanzado por ciertos grupos sociales que, como enclaves modernizados, pueden transitar por este camino. La otra busca el desarrollo con integración social, donde ningún grupo quede fuera de los bienes y servicios de la sociedad, y para ello se plantea un camino desde dentro, centrado en la propia realidad, es decir un *autocentramiento* abierto, con reformas profundas de las estructuras agrarias y sociales para que promuevan la participación y organización social de la gente. En el intercambio comercial, esta estrategia concede gran importancia al mercado interno de ámbito regional. Como solución, podría ser conveniente una combinación complementaria de ambas estrategias constituidas o integradas como subsistemas de un sistema social.

El desarrollo con integración social conecta más con la economía social, solidaria o del tercer sector, que se guía por una lógica, más centrada en la vida que en el sistema o capital. Para impulsar, esta lógica se necesita de un proceso de socialización educativa donde los sectores sociales de cambio social perciban la realidad no como terminada, sin que pueda existir otra forma de realidad, sino por construir, frente a una manera de entender como acabada, con leyes y directrices propias, sin posibilidad de que tenga otra orientación. La visión de cambio social está presente en el sentido común de la gente, si bien de forma latente, pero no está trabajada de forma permanente a nivel de sociedad general y sistemática el acompañamiento necesario y la metodología adecuada. Si lo está sectorialmente en diversos procesos sociales, productivos, educativos, organizativos, políticos y de gestión empresarial comunitaria que pueden ser empleadas como líneas de orientación para una acción de mayor alcance.

En este modo distinto de abordar las situaciones y estrategias subyacentes las dos estrategias de desarrollo de la sociedad está vinculadas a las dos lógicas de educación y conocimiento señaladas: una bancaria y otra liberadora. La bancaria concibe, como dice Freire, la cabeza como una olla vacía. En este caso una conciencia social que se debe llenar con la copia lineal del modelo de modernización determinista occidental, sin creatividad y transformación alguna, para la integración social, donde los sujetos y pueblos son objetos de desarrollo.

La educación liberadora considera, en cambio, al sujeto humano social como un ser inconcluso, sujeto de su propio desarrollo, siempre haciendo y siendo. No

solo con posibilidad de apropiarse de las actividades que realiza para la transformación social, sino de sí mismo, que lo hace a impulso de la intencionalidad y finalidad de base biológica y social que lo mueve. Esa intencionalidad tiene en la educación la oportunidad de darse su propio camino para realizar su proyecto propio de existir, implementado en relación con los otros, mediados por el mundo, como creación común de lo *inédito viable* (Freire, P:1984:20), o expresado en lenguaje de la complejidad, haciendo reales las posibilidades que ofrece la condición de incertidumbre de la realidad, que, en la sociedad actual donde la primera fuerza productiva es el conocimiento, las capacidades de innovación y creatividad se convierten en una verdadera oportunidad, aún dentro de las restricciones señaladas.

Se trata de un ser social de praxis histórica expresada en un movimiento constante de concientización, que siempre es liberación o emancipación, organización y movilización instituyente. Como una nueva manera de existir, en una dinámica de reflexión, acción, reflexión, no de individuos ni organizaciones aisladas, sino en redes de acción, por las que puede alzarse y mantener una moral alta en toda circunstancia y lugar. *Es una pedagogía en la que el oprimido tenga condiciones de descubrirse y conquistarse reflexivamente, como sujeto de su propio destino. Mediante esa flexibilidad, este sujeto humano social se puede percibir situado en una situación límite, entendida como un dilema, en el sentido de que solo existe un camino para seguir adelante, porque lo contrario, es la nada, el no ser* (Freire, P: 1984: 21), y en consecuencia, no queda más alternativa que adaptarse a ella, considerada no como un dilema, con una sola salida, sino como un condicionamiento que le impide ser más que multiplica sus opciones. La situación límite puede ser transformada en el lugar donde empiezan todas las posibilidades y, por tanto en una oportunidad para construir una salida nueva, negando el cierre despótico del dato de realidad que clausura el horizonte de cambio.

Esta interpretación concibe toda construcción social en términos de paradoja, es decir, no cerrada, sino abierta, donde siempre hay resquicios y aperturas expresadas en las contradicciones y desorden que toda lógica social conlleva, En ellas encuentra el oprimido el punto de apoyo para construir nuevas formas sociales de realidad que se pueden dar si por el aprendizaje realizado en una conducta de correlación de correlaciones de comunicación y práctica, se construye la organización de estructuras adecuadas, como señala Prygogine, refiriéndose a la física. Para esto, hace falta la investigación. Por eso, toda educación liberadora es una investigación; al mismo tiempo que toda investigación, dentro de esta concepción, es una educación liberadora participativa que *cuanto más crítica se vuelve más pedagógica y cuanto más pedagógica se hace más compleja, deviniendo en una complejidad que se complejiza hasta el punto de que la investigación al ser participante acaba siendo inevitablemente investigación y participación, o se*

*hace inviable solo como investigación y como participación* (Brandao C:1987:224), resolviéndose esa complejidad, siendo las dos.

La investigación pedagógica o pedagogía investigadora al no existir por separado investigación y participación, tiene como contenido el pensar, decir y hacer en la praxis del pueblo, expresados en los campos lingüísticos que forman las palabras (Pierre Guiraud, citado por Freire: 24-25), con su correspondiente análisis lingüístico (Saussure: idem), y los campos asociativos (Freire 26) que manifiestan las situaciones existenciales. Estas situaciones se pueden percibir con el carácter de situaciones límite, amenazadoras y desafiantes, dentro de las cuales están los temas generadores que son trozos, fragmentos de la visión del mundo de un grupo o más de gente, capaces de generar una cascada de temas impulsores de cursos permanentes de acción. El análisis crítico de estos temas, en un movimiento decodificador y codificador, de ida y vuelta, permite desmontar la forma de pensar la situación, señalando las características, los aspectos que la integran y la interrelación que se da entre ellos. Las situaciones existenciales se pueden ubicar en unidades epocales según la coyuntura o circunstancia socio histórica, y ampliar en círculos concéntricos y en procesos más grandes o pequeños, para rechazar como acto límite que impide ser más, las consecuencias negativas que se derivan de esa forma de interrelación; que ayude a encontrar otra manera de organizar la relación entre las partes, de modo que favorezca la participación en la construcción de la realidad para ser más y vivir mejor.

## PROYECTO BABAHOYO

En esta dinámica de educación liberadora, la coyuntura histórica como resultado de la práctica social de cambio que los movimientos sociales realizaban, posibilitó la convergencia de una serie de factores que hicieron factible la realización del proyecto de efectos múltiples denominado *Riego Babahoyo*, que toma el nombre de la ciudad capital de la provincia de Los Ríos, Babahoyo, Ecuador, zona de desarrollo, en cuya ejecución participó, como coordinador del equipo de promoción, el autor de la presente reflexión.

El concepto de efectos múltiples del proyecto expresa una acción compleja, integrada por las cuatro líneas o programas de acción siguientes:

- Reforma agraria
- Desarrollo agrícola
- Plan físico y reasentamiento rural
- Riego y drenaje

El proyecto se enmarca en una época en la que el imaginario social se caracteriza por un gran entusiasmo y confianza en el cambio, que en este caso se hizo realidad al conjugarse la intencionalidad y práctica de diversos actores que convergen

en sus propuestas de acción. En lo rural, emergen las asociaciones campesinas reivindicando la propiedad de la tierra, expresando su derecho en manifestaciones diversas. En lo político, el gobierno de turno se califica de revolucionario, en un marco reformista, que propugna la racionalidad de la planificación y la concreta en el primer Plan de desarrollo y Transformación Social del país, que enfatiza el aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y financieros. Esta exigencia de planificación encontraba en la institución denominada Centro de Estudios para el desarrollo de la Cuenca del Guayas, el cauce adecuado para su realización a nivel regional. A esta cuenca hidrográfica, situada en la costa ecuatoriana, pertenece la Provincia de Los Ríos, escogida para el proyecto por un conjunto de características que le hicieron objeto de atención como polo de desarrollo del país; su potencialidad económica de productora de alimentos como el arroz, que es el pan, el alimento básico de los sectores populares, el cacao y café para la exportación, que son fuente importante de divisas para el desarrollo nacional. Esta potencialidad económica la había convertido en centro receptor de migración interna de otras provincias. Se daba en ella, cierta conflictividad campesina, reivindicadora de tierras, trabajo y servicios, a través de las organizaciones campesinas, las Pre y Cooperativas agrarias.

Tres actores sociales actuaron como protagonistas del mismo: la institución CEDEGÉ, dedicada a los estudios de desarrollo; la Organización Campesina y el Banco Latinoamericano de Desarrollo con financiamiento, como contraparte del gobierno nacional que destina también recursos a CEDEGÉ.

La institución CEDEGÉ aportaba la racionalidad técnica instrumental, de acuerdo a las exigencias de productividad y gestión empresarial, con un equipo directivo y técnico de ideología progresista. La Organización Campesina por su parte, ponía la experiencia de organización rural comunitaria y el saber productivo, acumulado por la tradición. Junto a ellas un equipo de promotores, con tradición metodológica y pedagógica de trabajo popular, que incorporó la propuesta de Paulo Freire al trabajo con la institución y la gente.

Analizada la acción en profundidad, se observan presentes dos lógicas, que, en el pensamiento económico y la política, suelen estar separadas: la económica y la social. La razón social casi siempre va a la zaga de la económica, lo que lleva aparejada como consecuencias una subordinación del trabajo y los servicios, y a veces, como sucede en la actualidad con los aspectos negativos de la globalización, la exclusión social. Sucede así porque en la contabilidad económica, lo social no tiene un papel destacado. Para compensar esta deficiencia, se implementa la política social. El proyecto buscó integrar estas dos lógicas mediante los cuatro programas señalados, de manera que el crecimiento económico y eficiencia no fueran por un lado y el trabajo y bienestar o malestar social de la gente por otro. Se trataba en consecuencia, de articular la racionalidad económica empre-

sarial y la organización de la propiedad comunitaria, con autogestión campesina y técnica. El tema no era ni es nuevo. En el fondo de esta cuestión, aparece el viejo problema no superado, de la razón instrumental y la razón histórica.<sup>3</sup>

## 2.5. ¿Extensión o comunicación?

Ante estas dos lógicas, con sus portadores concretos, los técnicos y los campesinos, lo primero que se abordó fue el diálogo, entendido como señala Freire, con las características de humildad, que acepta al otro; confianza en su vocación de ser más; esperanza que está en la raíz de inconclusión del hombre, y criticidad que temporaliza la palabra por la acción. (Freire, P: 1970).

En el transcurso de la acción, se puso de relieve la necesidad de afrontar un gran problema: como concebir y realizar la relación entre los técnicos y campesinos, si como extensión o comunicación. Sobre la extensión Paulo Freire establece en el *campo asociativo* del lenguaje una relación de la palabra extensión con los significados de las palabras *transmisión, entrega, donación, mecanicismo, invasión, cultural* (Freire P: 1969: 4), que implica por parte de quien lo hace, ir hacia la otra parte: persona, grupo, comunidad, para que acoja e incorpore a su acción las normas, formas de organización y tecnologías que el agente externo lleva por considerarlas las más adecuadas para desarrollarse, con el riesgo que esto conlleva de no reconocer al otro y su cultura, y de convertirlo en cosa, alterando su propia organización socio cultural. En este aspecto, se debe tener en cuenta que toda técnica lleva en sí, su propio contenido ideológico que va a incidir en el contexto en el que se aplique.

La segunda lógica o de comunicación tiene muy en cuenta al otro y el contexto que lo rodea; trabaja con él y desde él, y pone a consideración del grupo toda propuesta de conocimiento, tecnología y práctica, para que la analice, discuta y critique, de modo que encuentre la articulación adecuada con lo que se trae haciendo y se quiere hacer.

Para realizar la tarea, el conjunto de actores, integrado por técnicos y campesinos, se dividió en dos subgrupos. Uno, integrado por campesinos y algunos técnicos con trabajo más directamente de campo y con la comunidad, y el otro por técnicos en la institución. La división se justificaba en función de actividad planteada en el proyecto. Mientras que el grupo de campesinos y técnicos se concretaría en los temas socio organizativos y de capacitación y en actividades de ges-

---

<sup>3</sup> Una prueba más de que no está superada la separación entre lo económico y el bienestar social se constata en el artículo denominado 'La Demolición', de Beneyto, J V (El País, sábado 22-10-2005), donde señala el desmontaje del modelo social europeo que se avecina.

ción, el grupo técnico en la institución tuvo por objeto de trabajo la calidad de suelos, las aguas, la infraestructura, la productividad, la rentabilidad y las tecnologías correspondientes para la consecución de las metas establecidas por los estándares económicos. Estos temas pasaron a consideración de las organizaciones campesinas y formaron parte luego de los círculos de cultura. El equipo de promoción acompañó especialmente a los campesinos en los procesos de organización comunitaria, investigación y capacitación.

## 2.4. Los temas generadores

Un desafío fundamental consistía en lograr la identificación de los temas generadores de la vida campesina que ayudaran a una mayor movilización, cohesión y aprendizaje de la organización campesina. Para ello se siguieron las pautas metodológicas de Freire para la investigación del tema generador organizadas, para mayor operatividad en terreno, por algunos de sus comentaristas como José Luis Fiori (1969), y sobre todo Bosco Pinto (1973) quien profundizó y contextualizó políticamente la metodología freiriana en el trabajo rural. En este sentido, se realizaron algunas investigaciones. Una para que los campesinos y campesinas descubrieran y los técnicos con ella, la percepción que tenían sobre diversos aspectos de su realidad y el entorno en que estaban situados, como son los procesos productivos y de comercialización en que estaban inmersos; el conocimiento, tipo y manejo de tecnologías utilizadas; los aspectos organizacionales. Otra investigación se centró en la estructura de poder o dominación existente en la zona que permitiera constatar el grado de oposición que tendría la ejecución del proyecto. En ambas, el estudio del lenguaje y el contexto resultó fundamental. Las técnicas empleadas fueron diversas. Para liberar la palabra, superando el pudor o el miedo, se utilizó el teatro-sociodrama.

La reflexión y discusión en grupo fue constante. Para profundizar más los temas, así como para favorecer la cohesión de la gente, se realizaron encuentros campesinos, en internado, con una duración de dos días, los fines de semana. Por otra parte, y de manera complementaria se recabó información significativa por medio de entrevistas individuales a campesinos, alcaldes y técnicos. Todas estas actividades contaron para su desarrollo, con unas matrices guía relacionadas con los temas que se trataban: los procesos productivos y de comercialización; los procesos tecnológicos; las cuestiones matemáticas y contables; las situaciones de vida del hábitat, la salud, la educación, la familia y crianza. Las matrices favorecieron a su vez un proceso pedagógico de autorreflexión grupal, comunicativo y concientizador, donde investigación y participación, facilitaron un proceso mayor de la organización campesina. Las matrices se aplicaron en círculos pro-

gresivos, más amplios a la mayoría de los grupos organizados de campesinos de la zona. Se la aplicó también a otros campesinos no agrupados en asociaciones campesinas.

La estructura de las matrices está compuesta por una serie de aspectos relacionados entre sí que facilitan una comprensión más completa de la realidad, que son el actor en su situación concreta, los elementos o aspectos que integran la situación, la teorización como interpretación de la misma y la ubicación histórica de la situación. Una vez clasificados los diversos contenidos de las matrices y problematizados por los grupos, en un proceso de codificación y descodificación, se identificaron y seleccionaron los temas generados, que en este caso, fueron: la propiedad de la tierra, el crédito, la capacitación en educación básica y en gestión empresarial, y la participación y autogestión administrativa.

Se muestra a continuación, para mayor ilustración, parte de una amplia matriz que centró la investigación de los grupos campesinos en el proceso productivo del arroz, las fases que lo constituyen, la tecnología utilizada, el lenguaje instrumental y la división del trabajo al interior del proceso, con la interpretación teórica consiguiente.

### MATRIZ DE INVESTIGACIÓN

LUGAR:

AREA TEMÁTICA:

A) Situación observada	B) Elementos que componen la situación observada	C) Teorización	D) Ubicación Histórica
DESCRIPCIÓN	1) <u>Actores</u> : socios de la cooperativa, jornaleros agrícolas, jefes de campo. 2) <u>Instrumentos y objetos</u> de Intermediación con la acción 3) La <u>acción</u> , objetivo y desarrollo 4) Relaciones internas y externas 5) <u>Lenguaje</u> : palabras símbolos	Abstracción de los elementos esenciales y específicos para formular la interpretación.  <u>Hipótesis explicativas</u> Impresiones personales e interpretaciones valorativas e ideológicas del hecho. Separados de la interpretación teórica.	Dimensión diacrónica del hecho.  Determinación de causalidad histórica, análisis, contradicciones, movimientos, proyecciones y tendencias.

## FICHA DE DESCUBRIMIENTO

LUGAR:  
AREA TEMÁTICA:

A) Situación observada	B) Elementos que componen la situación observada	C) Teorización	D) Ubicación Histórica
<p>Reunión con equipos de socios de la cooperativa Luz y Progreso, para discutir el proceso productivo del arroz.</p>	<p>1) <u>Actores</u>: socios de la cooperativa, jornaleros agrícolas, jefes de campo. 2) <u>Instrumentos técnicos</u>: incluidos en la lista de vocabulario. 3) <u>División técnica del trabajo</u>: El trabajo productivo sigue un proceso por etapas a lo largo del ciclo productivo. En las diferentes etapas, se cumplen labores específicas, que son las realizadas por los actores del proceso. En un intento de división técnica del trabajo se podrían identificar funciones de pajeo, macheteros, quemadores, deshierbadores, pajaderos, cosechadores, empiladores, aradores, chicotedores y ensacadores. En rigor, no existe división técnica del trabajo, ya que todos participan indistintamente de las diferentes funciones. Se nota que algunas funciones son divididas por sexo y edades. Así, la quema en gran parte, la realizan las mujeres, el pajeo lo realizan los niños, la siembra también es realizada mayormente por niños y mujeres</p>	<p>1) A nivel de relaciones de producción, se contradicen socios y no socios de la cooperativa. 2) Se da una división técnica del trabajo en función básicamente, fuerzas físicas y habilidades. Así, los hombres generalmente, la realizan mientras las mujeres realizan la quema y los niños el pajeo y la siembra. No existe en el proceso productivo clara demarcación tecnológica, observándose en la práctica hibridación de técnicas. Así, por un lado las operaciones de preparación de suelos se hacen en forma tradicional, con desconocimiento incluso de instrumentos como azadón, rastrillo, arado de rejas, lo que aumentaría los rendimientos de cultivo, la productividad de la mano de obra y la facilidad de realización del mismo trabajo; por otro, se realizan operaciones de mayor nivel de sofisticación, como deshierba química.</p>	<p>El grupo con el cual se realizó el círculo de investigación encuéntrase en un momento de transición, pasando de jornaleros agrícolas y desmoteros precarios a socios de una cooperativa del PRG. Tal ubicación histórica los sitúa frente al proceso productivo en situaciones muchas veces contradictorias, como se anotó en la parte Teorización. Se observa además que el grupo no está preparado para el salto cualitativo que deben dar. La falta de capacitación en todos los niveles y la comprensión de su propia problemática y devenir, es un problema que si no se resuelve en el presente momento histórico, incidirá negativamente en</p>

A) Situación observada	B) Elementos que componen...	C) Teorización	D) Ubicación Histórica
	<p>4) <u>Condiciones de trabajo</u>. Clima: Tropical Suelo: Arcilloso Lluvia: De Enero a Junio ( ) Insecticidas, funguicidas, cosechas y manejo de agua) 9) <u>Objetos del trabajo</u> Monte: (alto, bajo) Suelo Planta 10) <u>Vocabulario</u> Hacha: Instrumento de trabajo. Machete: cuchillo largo y afilado. Garabato: Instrumento de madera en forma de jota para coger y recoger. Tumba: derribada de árboles. Roza: término genérico para indicar el corte del monte. Socola: Operación de cortar el monte con machete. Destronque: Sacar troncos de raíz.</p>	<p>4) tendencia de la cooperativa en lo que respecta a forma de explotación de tierras, es el cultivo en forma individual. Según tal sistema cada campesino se transforma en pequeño propietario. El cultivo comunal, es visualizado en parte como forma de superación de relaciones de explotación entre los campesinos.( ) Financiamiento bancario y a controlar como suyas las tierras: entregadas por el IERAC tratando de buscar la movilidad social vertical, buscando la promoción del grupo pero no de su clase social de producción a los jornaleros agrícolas sin tierra de cuyo trabajo apropian la plusvalía. 6) La eliminación de la clase terrateniente de la zona, aliada a la multiplicación de cooperativas y el aumento de áreas sembradas, contribuyó a alterar la relación tradicional de oferta y demanda de mano de obra, lo que resultó en aumento en el valor del trabajo. 7) Las diferencias regionales interfieren en la solidaridad de la clase obrera rural (jornaleros), rompiendo muchas veces la unidad alrededor de condiciones salariales mínimas.</p>	<p>el desarrollo del proyecto. Por otra parte la tradición de lucha por la tierra se expresa en las acciones organizadas que realizan frente a los desplazamientos que sufrieron las generaciones anteriores en su enfrentamiento con los terratenientes del área. La posibilidad de adquisición de tierra y afirmación social y económica del grupo, se potencia a raíz del Proyecto Babahoyo y de las leyes agrarias. En función de tales objetivos se crea la cooperativa y posteriormente su función en <i>Luz de América</i>. En el presente contexto histórico resalta la contradicción existente entre los objetivos de modernización que plantea el proyecto que busca una mayor liberación de las fuerzas productivas y la falta de ( )</p>

## 2.7. Relaciones de poder

En cuanto a la investigación sobre la estructura de poder en el área aparece una situación polarizada respecto a la propiedad de la tierra. Por un lado, una fuerte concentración en haciendas de más de 100 Has y por otro, muy dispersa en los que tienen de 25 Has para abajo. La tercera situación la conforman quienes no tienen propiedad y dependen de su fuerza de trabajo y la contratación laboral. En las dos primeras se presume una dificultad grande para la realización del proyecto teniendo en cuenta las características del mismo, especialmente la de reforma agraria. En el primer caso, por la alta concentración de la posesión de la tierra que no aceptará con facilidad la expropiación de la misma. En el segundo por la multiplicidad de propietarios individuales. Expropiada la tierra, el segundo paso consiste en la propiedad común de las empresas comunitarias.

Frente a esta realidad polarizada, un punto de apoyo para la ejecución del proyecto provino de lo que es una desventaja para la rentabilidad: el bajo rendimiento o productividad de la tierra, unida a la precaria tecnología que se utilizaba. Este aspecto recibía en el proyecto una atención fundamental puesto que se contemplaba un fuerte salto en la productividad una vez realizada la infraestructura correspondiente e incorporada la tecnología adecuada. Otro estímulo provenía del financiamiento con que se contaba. De igual modo, con la posibilidad de un manejo más eficiente del mercado por la asociación de los productores para la venta en común y otros aspectos de organización de la comercialización. Estas ventajas junto al pago de la expropiación de la tierra y negocios derivados del proyecto por el crecimiento de la riqueza en la zona contribuyeron a su viabilidad. Este beneficio para el futuro de la región, visualizado con la ejecución del proyecto, actuó como fuerte motivación de las instituciones administrativas y políticas de la región que dieron su apoyo al proyecto. En el proceso de reforma agraria, movilización, organización y capacitación de los campesinos y campesinas jugó un importante papel el equipo de promoción integrado por los campesinos y técnicos.

## 2.8. Estructura del proyecto

### Objetivo y alcance

Comprende el proyecto 11.000 has de producción de arroz, bajo riego durante todo el año, con miras a proveer, sobre todo, al mercado interno, de un producto básico, el arroz, para alimentación de la población. El proyecto contempla todas las fases del proceso productivo: desde el uso intensivo de mano de obra, preparación de la tierra en sus diferentes etapas, manejo de agua, mecanización, y cosecha.

Como meta principal el proyecto buscó optimizar la producción, proyectado para alcanzar 124 80 toneladas métricas por año en el momento máximo de los cultivos. Con el cumplimiento de este objetivo, se pretendió aumentar la renta bruta del área, de 8.000.000, en 1970 hasta 192.000.000, en pleno rendimiento de los cultivos. El número de familias beneficiadas pasará de 293, esparcidas por el área, a más de 1000, bien asentadas en las 5 comunidades. Se previó un tiempo de cuatro años de construcción del proyecto, con una maduración progresiva de 14 años. El proyecto está dividido en cuatro programas de acción.

- a. Programa de Reforma Agraria
- b. Programa de Desarrollo Agrícola
- c. Programa de Asentamiento Rural
- d. Programa de Riego y drenaje

### a. Programa de Reforma Agraria

La meta consiste en la modificación de las relaciones sociales de producción. Las estrategias, la redistribución de la tierra (11000 has) y la organización socio-económica de las familias beneficiarias, transformando la organización productiva en sociedades cooperativas de producción agropecuaria bajo la modalidad de Empresas Comunitarias Agropecuarias, sigla ECA.

Como requisitos, una fase previa de expropiación de la tierra con miras a la construcción de infraestructura, y luego, la fase dos de redistribución, formándose las Empresas Comunitarias Agropecuarias (ECA). Esta fase está dirigida durante cuatro años hasta la consolidación de la Empresa Comunitaria por la SADAP, es decir, una Administración Provisional de la tierra expropiada, con asesoría técnica a la vez a los nuevos gestores campesinos de las empresas.

### b. Programa de Desarrollo Agrícola

La meta busca incrementar la productividad agrícola del área, para elevar el nivel económico de la zona y ampliar el mercado interno con el alimento básico del arroz. La estrategia para alcanzarlo, se centra en el cambio tecnológico planificado, la ampliación del crédito rural, los servicios de asesoría técnica, agrícolas y de gestión empresarial, la reforma comercial y el desarrollo comunitario.

Como medidas administrativas y técnicas, los instrumentos se centran en los servicios de producción relacionados con insumos, provisión de maquinaria, mecanización de preparación de suelos, siembra y cosecha y otros servicios de asistencia a los agricultores.

Como instrumento de organización, las empresas comunitarias agropecuarias (ECA), la conformación administrativa de gerente, cortados, e ingeniero agrónomo, y una dirección integrada por Asamblea de socios, Consejo Administrativo, Consejo de vigilancia y Comisiones Especiales.

### c. Programa Plan Físico y Reasentamiento Rural

Las metas consisten en dotar de servicios básicos a de diversas categorías: electricidad, agua potable, alcantarillado, educación y salud a las familias del proyecto. La estrategia para hacerlo, se apoya en la organización de Centros Comunes y Centros de servicios a la producción, que incluye la distribución de insumos, instalación de unidades de secado, pilado (quitar la cáscara del arroz) y almacenamiento como instrumento de organización, los centros comunales.

### d. Programa de riego y drenaje

La meta busca eliminar las restricciones de los ciclos anuales de estación seca, sin lluvia, y con lluvia de modo que haya riego todo el año. La estrategia consiste en la construcción, durante cuatro años, de presas de derivaciones y obras de condición y distribución de agua.

## 3. EL PODER DE LA IAP

### 3.1. El Poder

La escena que se describe a continuación, tiene lugar en el mundo rural de Colombia en la década del sesenta, época en que toma cuerpo en Latinoamérica la Investigación acción participación. Dialogan entre sí, en la casa familiar, a la caída de la tarde, dos personas con gran diferencia de edad. La conversación gira alrededor de un tema de todos los tiempos: el poder, que es un asunto de interés universal, tanto de las personas como de los grandes y pequeños grupos sociales, se discute el poder en las asociaciones campesinas, en las urbanas, en el G8 integrado por las ocho naciones más poderosas del mundo, que ordenan el poder económico, con el Fondo Monetario y el Banco Mundial. El poder es importante. Y lo es porque en palabras de Foucault, el poder produce.

Los protagonistas de la escena son dos: el abuelo y el nieto. El nieto, libre en su comunicación espontánea y no reprimida, propia de la inocencia, pregunta: *Abuelo, ¿qué es el poder?. El poder es, responde el anciano, ser capaz de actuar bien en la vida, con lo que uno sabe y con lo que uno tiene a mano.* (F. Borda:1985:31). Y el poder, continúa el nieto, ¿para qué es? La voz, contesta: *El poder es para combatir la pobreza y para hacer que reine la justicia* (F. Borda:36). Con este diálogo educativo, hecho de sentimiento y razón, el nieto, que viene a ser la expresión de lo débil o base social de la sociedad, es introducido, dentro de un horizonte ético de orientación, en un aprendizaje fuerte de sentido para la vida. Por un lado, el abuelo le da una justificación ética al poder, que es para solucionar la pobreza y servir a la justicia, porque sin esa orientación, se

vuelve dominador ,y pierde, por tanto, su razón de ser, y en consecuencia se corrompe. Por otro lado, la enseñanza de la generación anciana, representada en el abuelo, transmite a la generación nueva un patrimonio de experiencia, válido para salir adelante. No transfiere, por más precariedad en que se viva, un modelo social pesimista o desesperanzador, porque no se dispone de todos los recursos para vivir, sino que propone a todos los pueblos en el nieto, un modelo de acción fundamentado en la valoración grande de lo que se tiene y se sabe, basado en la propia autoestima y autonomía. Es un patrimonio, individual y comunitario, integrado por los recursos materiales que disponen las personas, las regiones y los pueblos, y de modo especial, de la potencialidad de lo cualitativo, que son las capacidades propias de libertad, inteligencia, creatividad, organización y gestión; y del contexto socio-cultural al que se pertenece, como las tradiciones, experiencias, conocimientos, trabajo cooperativo, capacidad de organizarse.

Este saber, en su hacer cotidiano, se eleva a un saber sabio, que da un giro radical a la manera de percibir los problemas y posicionarse ante la realidad, porque transforma, por la iniciativa y creatividad fecunda, los obstáculos en nuevas oportunidades de acción. Y lo hace con lo que tiene a mano; es decir, con las capacidades existentes y a desarrollar, y los recursos disponibles para mejorarlos y ampliarlos. Al hacerlo así, confía y se apoya en sí mismo, y cambia por ello, la actitud del colonizado, o expresado en lenguaje más actual, el modo de actuar de los ciudadanos siervos que esperan fundamentalmente del otro, como puede ser la ayuda externa en forma de capital, tecnología, subvenciones estatales, la solución o el camino de liberación de los problemas. No descarta, por supuesto, lo que, con su gestión, pueda conseguir de afuera, del otro; es más, se disciplina y organiza para realizar una gestión eficiente, pero no parte fundamentalmente de lo que está fuera, sino que actúa desde adentro, de sí mismo como individuo, grupo y región, desde el inventario bien hecho de cuánto se tiene, destacándose la capacidad de iniciativa y organización, intercambio y creación.

En esta herencia social, saber y poder van a la par, se nutren el uno al otro y en la sociedad del conocimiento mucho más, aumentando por esta simbiosis sinérgica la efectividad de la acción en la solución de los problemas. Es un saber poder o viceversa, práctico que integra y va más allá, por la sabiduría y riqueza de experiencia ancestral acumulada, de la mera razón práctica, cuando esta se reduce sólo a lo instrumental o la sola realidad construida. No es, tampoco, un saber del individuo o grupo aislado, sino una construcción y gestión colectiva del conocimiento, que aumenta, de este modo, su fuerza, puesto que *entre todos, como afirma una mujer campesina, nos educamos y producimos conocimiento tal como las abejas, que se juntan para hacer la miel. Podemos, incluso, hasta llegar a formar un movimiento social y político de gran participación y fuerza.* (F. Borda: 1985: 35).

Viene a ser todo ello, el camino del despliegue de la potencia del sujeto social débil, de ayer y de hoy, que se constituye como tal por su capacidad de investigación, participación, o lo que es lo mismo: reflexión, acción, reflexión, que lo realiza en el quehacer cotidiano, situado en un entramado conflictivo de relaciones sociales, productoras, por el juego de intereses, de una situación social precaria de vida, desorden o caos, expresado en lenguaje de la complejidad, que se busca superar. Esta situación precaria, sea del tipo y magnitud que fuere, siempre se la puede hacer reversible, porque nunca se cierra del todo, debido a las contradicciones inherentes a toda realidad que la vuelve susceptible de transformarse en otra realidad posible, incluso de mayor calidad humana, si, como indica Prygogine (1996) refiriéndose a las estructuras disipativas en la física, se la dota de unas estructuras y estrategias adecuadas, que crearían las condiciones para ser más y vivir mejor. Mediante la organización de las estructuras adecuadas, la flexibilidad y acción del sujeto humano social impide el cierre de la realidad social vigente, y la abre de todo posicionamiento excluyente, propio del pensamiento disyuntivo o dicotómico que se supera con la visión inclusiva del otro como punto de apoyo para darse la solución necesaria.

De este camino de potencia, hecho de saber y poder, surge la fuerza y la razón, y así lo expresa el abuelo, *ya tenemos la fuerza y la razón, ahora nos falta la acción, proclama.* (F. Borda: 1985: 35)

### 3.2. La metodología

Faltaba la acción ordenada en un proceso secuencial, flexible y con rumbo, que proyecta un horizonte, lanza un objetivo y organiza, con coherencia, unos cursos de acción para lograr el cambio necesario. Faltaba en consecuencia, una metodología. Un constructo conceptual metodológico que tenga como protagonista a la gente de la vida cotidiana. Una metodología que parta de la práctica que la gente realiza, y la organización en que se apoya; que incorpore como central, las expectativas, necesidades y el contexto socio económico y cultural en el que se mueven, todo ello abierto y en conexión con los procesos más amplios, regionales y mundiales. Este constructo, no hecho desde principios preconstituidos sino al andar, debe ser capaz de dar cuenta, en términos de conocimiento, del juego profundo del poder que configura la trama social de relaciones y fuerzas que producen la situaciones problema, y a la vez, con las técnicas del caso, proporcionar alternativas de acción, válidas para avanzar.

El desafío era grande. Hoy lo sigue siendo. Construir una metodología no es tarea fácil. Por su complejidad no está en manos solo de los sujetos vivenciales o populares hacerla. Se hace imprescindible la participación de profesionales

conocedores de la ciencia social. Surge así una combinación complementaria entre la gente, con su práctica y vivencias y el experto en teoría social, de cuya comunicación y cooperación profunda adquiere forma la metodología, que si no produce ciencia como tal, genera conocimiento para caminar superando las situaciones problema.

La necesidad de la metodología encontró su razón profunda en la época en una doble vertiente de realidad que suscitó un fuerte debate. Por un lado, la práctica social, y por otro el sistema de pensamiento. La práctica; porque los sectores o clases campesinas y populares no lograban avanzar en la solución de sus problemas, ni tampoco la sociedad alcanzaba la integración social de todos los grupos que la conforman en el acceso a los bienes y servicios. Por su parte, el sistema de pensamiento no ayudaba a visualizar un camino de salida a los problemas. Los científicos sociales vinculados al cambio social comprobaban una y otra vez la no efectividad de la ciencia social vigente para apoyar este propósito, sino todo lo contrario. Esa ciencia había impedido muchas veces el cambio. Eran muchos los estudios realizados en África, América y el Tercer mundo que sirvieron de base para elaborar planes que contrarrestaran la acción insurgente y de cambio. *Los proyectos Camelot y Plan Simpático en América Latina fueron precisamente más herramientas para medir y prever y prevenir las causas de las revoluciones y la insurrección en las áreas subdesarrolladas del mundo.* (F. Borda: 1972: 12-13). Junto a este uso de la ciencia social, otros científicos consideraban que ellas podían dar un gran apoyo a la causa popular.

Surgió así un debate que en el fondo plantea la relación ciencia-sociedad, ciencia y política, tan actual hoy como ayer, sobre todo si se tiene en cuenta los riesgos que algunas de las aplicaciones de la ciencia conllevan que ha suscitado la necesidad de considerar el principio de precaución en la experimentación o aplicación de la misma.

En la época, el debate se centró en la dependencia. En la era de la globalización, como la actual, en la exclusión social y desnacionalización del estado, con pérdida de soberanía en el manejo económico y hasta en el uso de los recursos territoriales debido a los convenios comerciales y de tecnología y finanzas.

El debate sobre la dependencia se concretó en esta perspectiva metodológica, en el cuestionamiento del colonialismo cultural, entendido como la imposición a los pueblos del tercer mundo, de los patrones culturales de occidente, frente a lo que se propugnó, la necesidad de *crear una sociología comprometida con el desarrollo, es decir que dentro de las normas científicas se identifique con las metas radicales de progreso, bienestar y justicia social que se ha fijado el pueblo.* (F. Borda: 1970: 80), lo cual *significa no temer a las nuevas corrientes intelectuales, sino ser receptivos a todas, para discriminar lo útil o inútil que ellas aportan para el desarrollo de los pueblos.* (Idem: 81).

### 3.3. Desarrollo y ciencia

El debate adquirió una dimensión más amplia como temática, alrededor de la cuestión del desarrollo-subdesarrollo. El desarrollo, palabra nacida en el 45, Naciones Unidas, lo definía, sin que haya cambiado mucho su interpretación actual, dentro de una concepción lineal del tiempo; partiéndose del supuesto, como señala Rostow (1952), de que el desarrollo se logra siguiendo una serie de etapas sucesivas como las cumplidas por los países denominados desarrollados, Estados Unidos y Europa, siendo la principal, la industrialización. Si los países del tercer mundo dan estos pasos, alcanzarán resultados parecidos a los conseguidos por ellos, entrando a la sociedad moderna.

Se trata de un modelo abstracto y formal, independiente de los contextos socioeconómicos y culturales de los pueblos, presentado como válido para todos los países que quieran desarrollarse. Desde esta concepción, el hecho del subdesarrollo se debe más bien a las formas tradicionales o semif feudales que las sociedades conservan todavía; si no las cambian no se podrán desarrollar. El subdesarrollo, por tanto, se concluye, es una cuestión de atraso, propio de sociedades tradicionales no modernizadas.

Frente a esta concepción teórica, los hechos de la realidad cuestionaron la validez de la misma para desarrollar y explicar el fenómeno. Los diferentes modelos implementados dejaron muchos que desear. Ni el cambio del desarrollo hacia adentro, como se había concretado la alternativa de acción en América latina, con la consiguiente reinstalación, al interior de sí misma, de los centros de poder; ni la industrialización con su pretendida capacidad de ampliación del trabajo para lograr la integración social de la gente, impulsaron el despegue del desarrollo ni el aumento y sostenibilidad del crecimiento. Al contrario, como fue subrayado por los científicos sociales, transcurrida ya más de la mitad del decenio de los 60, la *brecha* entre uno y otro mundo se agranda, lejos de irse cerrando paulatinamente, como se esperaba (Dos Santos Theotonio: 1970: 28). El problema suscitó una interrogante fuerte sobre las ideas que se estaban manejando y puso en crisis al mismo pensamiento preceptor que orientaba la acción, y por consiguiente, la acompañaba.

Desde otra perspectiva de las ciencias, se buscó explicar el problema, destacando las relaciones de intercambio que se dan entre unos países y otros, y la forma o tipo que estas asumen en términos de asimetría constante entre ellas. En este sentido señalan indispensable, para el estudio de un país, analizar la forma histórica que estas relaciones han ido teniendo a lo largo del tiempo. Consideran que, para comprender la situación, el estudio histórico estructural favorece una explicación más cabal. Cuando se estudia el fenómeno de esta forma, se constata unas relaciones construidas en forma de dependencia en los aspectos fundamentales del desarrollo, como son, lo económico, financiero, tecnológico y cultural.

Este tipo de relaciones no promueve el desarrollo de los países del tercer mundo con resultados de integración social, sino más bien, en el mejor de los casos, con enclaves modernizados que con frecuencia distorsionan la articulación de los sectores productivos de la economía nacional. Otras tesis tomaron también posición ante la cuestión. Se discutió el concepto de desarrollo desde adentro, que articulado a los flujos externos, valoriza más los propios recursos, conocimientos y organización interna, donde, junto a empresarios y estado, las fuerzas populares y campesina tuvieron en papel fundamental. Para estos enfoques, basados en el estudio histórico de las relaciones de intercambio, el subdesarrollo no está provocado por el atraso, sino que es, con las matizaciones y precisiones del caso, un subproducto del desarrollo.

En cuanto a los sistemas de pensamiento, el debate se polarizó alrededor de dos maneras de comprender la ciencia. Una que consideraba la realidad como algo objetivo, con separación del sujeto y objeto, donde el primero, equipado del componente técnico de validez universal, tendría que descubrir las leyes que regían esa objetividad para poder medirla cuantitativamente y manipularla. Una ciencia desprovista y neutral ante los valores, que protege al investigador de la propia subjetividad. Una ciencia donde la relación medios fines define la racionalidad por la correspondencia y coherencia que se da entre ambos, de donde se deriva su propia lógica, independiente de valores y contextos socioculturales. En esta lógica, las consecuencias para lo humano y ecológico son evidentes. Si para lograr una mayor rentabilidad hay que alterar el micro clima, disminuir los puestos de trabajo, destruir aspectos culturales, la relación medios fines, no se detendrá.

Para el otro modo de entender la realidad y la ciencia, la primera es siempre una construcción y la segunda, la ciencia, no es neutral frente a los valores sino que está implicada en ellos. Está conectada por tanto, con la política y la sociedad donde se produce. En este sentido, la ciencia tiene siempre dos regímenes: uno de dependencia, que es el lugar social de donde parte, y otro de autonomía que es su propia gramática que la rige, ambos interrelacionados. Por eso, no existe conocimiento sin interés (Habermas: 1968); y por esta razón se reclama una ciencia con conciencia (Morin E: 1994), una ciencia de lo humano. Es una ciencia social, donde sujeto/objeto se interpenetran. Una ciencia imposible de realizar objetivamente, si por ello se entiende una ciencia sin ingerencia de quien la realiza, sin vinculación alguna con los sujetos sociales.

### 3.4. Investigación-Acción-Participación

Es dentro de esta segunda concepción de ciencia donde tiene lugar la Investigación, Acción, Participación, IAP, vinculada a la base social, urbana,

campesina, obrera, popular. De esta vinculación recibió el nombre de causa popular, ciencia popular; expresión un tanto ambigua, pero que pudiera ser certera, si se entiende la sociedad como conjunto de contradicciones. No se trata de una ciencia popular en estricto sentido, como si hubiera una ciencia burguesa y otra popular, pero sí una ciencia que, por su régimen de dependencia o lugar social, vincula y construye, en parte su gramática y sobre todo, su aplicación, más en conectividad con un sector social que otro, y por tanto con las políticas que se deciden, de lo contrario volvemos a una ciencia social neutral ante los valores y alejada de los contextos.

Con este enfoque, tener en cuenta los constructos socio histórico culturales, deviene en una exigencia imprescindible. Por esta razón se quiso unir la ciencia, con el movimiento social. *El asunto que nos congregó e identificó a todos fue el poder popular* (Borda F: 1985: 18). *Queríamos construir herramientas intelectuales propias de las clases trabajadoras y humildes* (idem: 19). Esta construcción no se puede hacer desde afuera de la gente. Por eso, la forma tradicional de inserción, en término de participación y experimentación, tiene que ser transformada en una inserción orientada a obtener una visión interior completa de las situaciones y procesos estudiados, y con miras a la acción presente y futura. Esto implica realizar la inserción en el grupo como una técnica de observación y análisis de procesos y factores que incluye, dentro de su diseño, la militancia dirigida a alcanzar determinadas metas sociales, políticas y económicas. (idem: 23)

Y es así, como tenemos unidos el sujeto vivencial, el sujeto humano social popular, y el experto en gramática de la ciencia social, para que las personas en comunidad y redes de acción, mediante un dispositivo metodológico de investigación-acción-participación, es decir, reflexión, acción, reflexión, logren alzarse, en todo momento y circunstancia, abriendo todo espacio social, instituido, opresor o limitante por las restricciones que impone, a otros contextos o espacios instituyentes, más aptos para ser más y vivir mejor. El hecho de que los contextos estén también contruidos comunicacionalmente y por la práctica de quienes los disfrutan o padecen, conlleva, por esa misma razón de intervención, la posibilidad de su transformación. Si se interviene en la producción, construcción o sostenibilidad de algo, por lógica, se puede incidir y reorientar la comunicación y acción que se realiza, cambiando el contexto y dándole nueva dirección. El hecho también de que la realidad sea contradictoria, expresa por un lado, su carácter de movimiento, y por otro, ofrece siempre la apertura para pensarla diferente y actuar para cambiarla. Esa construcción contradictoria impide que *la jaula de hierro*, de que habla Max Weber, sea total; que no se cierre la caverna, taponando la entrada, según el mito griego, que Saramago recuerda en la novela *La Caverna*. Este alzarse de la gente es un afianzamiento de la propia dignidad, sentida como autoestima grande en el despliegue de autonomía y mayor autodependencia, que brota del

ejercicio de la propia libertad revestida de poder para hacerlo. Es una metodología que carga de potencia de manera profunda a quien la asume, o recorre este camino; profunda por su complejidad, que incorpora la dimensión humana, social, política, psicológica, ética de la realidad, y epistemológica por la forma de comprenderla e involucrarse en su transformación. Es una metodología dentro de las ciencias de la discusión en el lenguaje de Habermas. Se la define como una metodología dentro de un proceso vivencial, en búsqueda de poder, no solo de desarrollo para los pueblos de base, que incluye simultáneamente, educación de adultos, investigación científica, acción política, como enfatiza Borda.

Es una metodología que no separa investigación-acción-participación, que sólo por razones de comprensión, se toma uno por uno los términos para explicarla.

Una investigación crítica que se separa de la ciencia dominante, con su visión parcelada, fragmentada, unidimensional, de la realidad; una investigación en la que la separación radical de ciencia y política y la desvinculación teórica práctica, es sustituida por otra concepción caracterizada por un saber práctico político, construcción colectiva de pensamiento, interdisciplinaria, que en su hacer científico avanza en niveles de profundidad, desde los síntomas manifiestos y sentidos a los latentes más ocultos, en las relaciones de los marcos intersectoriales, contextuales y estructurales.

Una acción, que *es un momento de la corriente de acciones que constituye la práctica social* (Selgas: 1999:495) *un acontecimiento físico* (idem), de sentido (Weber), que supone al otro/otros como parte de la relación, en una complejidad de ecología social y ambiental. La acción expresa una institucionalidad, situada y fechada, contextualizada, que constituye el marco de sentido vivencial (subjetivo/subjetivante), que permite realizar y comprender la acción que se hace (Selgas: 494). Al darle a la acción un sentido representativo y valorativo se supera la dualidad objeto/sujeto en una conexión genética del agente con otros agentes, donde los estados intencionales, siempre con trasfondo de capacidades, habilidades, prácticas, están asentados en una realidad previa biológica y social. (Idem)

Por su parte, Hanna Arendt (1996) considera que el hombre por la acción desarrolla la capacidad de ser libre, puesto que ella le brinda la posibilidad de ir más allá de lo dado-instituido. Esto es así porque a la acción, *al mundo le es consustancial la novedad* (Cruz M. Prólogo a H Arendt: IX: 1996); lo que no es, puede ser. La acción siempre es plural y por eso, política. Se da siempre en condiciones concretas, de ahí la importancia de que esas condiciones sociales sean las adecuadas; es decir, que el entramado social que configura esas condiciones, ayuden a desarrollar las capacidades humanas, no lo dificulten o peor lo impidan, ya que entonces se generan patologías sociales.

La acción tiene por objeto el contenido de esas condiciones que van desde todo lo concerniente al hábitat, infraestructura y ambiente; lo económico, trabajo y

consumo; lo socio educativo y organizacional; la política y espacio público, tanto en sus manifestaciones externas como en las relaciones sociales diversas que atraviesan esas condiciones de vida. Se actúa en la porción o espacio de sociedad más cercana a la propia, vida pero entendida, como parte de un proceso social más amplio y global.

Participación, que necesita una precisión respecto a la semejanza y diferencia entre investigación participante e investigación acción. Thiollent señala que la investigación acción es una forma de investigación participativa pero que no toda investigación participativa es investigación acción. La diferencia fundamental está en la relación del investigador con lo investigado. *En la investigación participante (IP), como técnica de observación participante en la línea etnológica y antropológica, la relación del investigador con lo investigado se realiza para captar mejor así la información sobre la situación de la comunidad que se investiga, mientras que en la participación acción (PA) el interés está más centrado en la acción que la comunidad realiza de manera colectiva, movilizándose, para lograr una transformación de las condiciones que vive hacia una mayor calidad de vida. Sin esta acción transformadora no hay una investigación acción* (Thiollent M: 1987: 83).

En esta acción transformadora de la gente, la inserción del experto metodológico puede asumir, como se deduce de la experiencia, de diversas formas de relación. En lo tradicional, el trabajo de investigación y construcción metodológica recae especialmente en el conocedor de la ciencia social. En una segunda forma, la tarea recae de manera conjunta sobre la gente y el experto y en la tercera, la más escasa la gente como movimiento social toma la posta y el experto le acompaña.

Cualquiera que sea la forma de inserción, habrá que tener en cuenta siempre la peculiaridad de la IAP asentada en la concepción indicada de ciencia social, en el sentido de que es inseparable de los grupos sociales con que el experto trabaja. Como consecuencia de esta vinculación, con los grupos y contextos, la metodología varía en correlación de las fuerzas existentes en el momento que se construye. Una característica especial es que depende de la estrategia global que esté aplicándose por parte del movimiento de campo social.

Por su parte, los objetos sobre los que actúa la IAP son variados. Por lo general los objetos delimitados para su comprensión y transformación dentro de su práctica social, se suponen vinculados y tienen el apoyo, del movimiento social y sus organizaciones. Se dan objetos de investigación acción con un dispositivo de comunicación orientado a recoger información con miras a su divulgación en el sector y a la sociedad; otro puede aparecer como parte de un programa de acción social o solución colectiva de problemas; también, según sea el tipo de proyectos: políticos, sindicales, barriales. De igual modo la IAP, *al interior de*

*los movimientos organizados y con autonomía propia, se orienta hacia la comprensión y organización de la estrategia, táctica o toma de decisiones.* (M. Thiollent: 1987: 82). *El método de estudio-acción, tiene por objeto aumentar la eficacia de la práctica política y brindar fundamentos para enriquecer las ciencias sociales que coadyuven al proceso* (Borda F: 1972: 25)

Sea cual fuera el carácter de los objetos y prácticas de donde se delimitan, el movimiento de la IAP se organiza o integra a través de seis principios o aspectos metodológicos: autenticidad, antidogmatismo, devolución sistemática permanente, retroalimentación intelectual, ritmo y equilibrio entre (M. Fajardo en Brandao: 1987: 24) acción reflexión. *Los presupuestos teóricos que apoyan estos principios o método de estudio-acción, se pueden resumir como sigue: la metodología y el investigador no son dos cosas separadas* (Borda F: 1972: 36); *la metodología es inseparable de los grupos sociales con los cuales se investiga* (idem: 37), *la metodología varía, evoluciona, se modifica según las condiciones políticas locales y correlación de fuerzas sociales* (idem: 38). Por eso la metodología depende en gran parte de la estrategia global de cambio social. En esta perspectiva el físico Heisenberg ya había anunciado que no se conoce más de lo que el método pueda ayudar. Y *el método, afirma, lo hacemos nosotros* (Heisenberg citado por Capra: 1996: 69). Para hacer operativo el método, F. Borda, propone una guía que se transcribe a continuación (Borda F: 1972: 104).

### 3.5. Guía de acercamiento

#### Modo de acercamiento.

1. Antes de ir a la localidad, barrio, sindicato, es necesario informarse sobre la realidad.

2. Reconocimiento inicial.

Para ello:

2.1. Visitar los centros de trabajo.

2.2. Consulta a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la zona, tanto productivas, agrícolas, comerciales, industriales, financieros, recopilación de información estadística.

2.3. Conversación con profesionales que trabajen en la zona para conocer su opinión sobre problemas.

2.4. Recopilar periódicos, boletines.

2.5. Entrevistas con sacerdotes, maestros y dirigentes.

3. Identificar clases, grupos sociales.

4. Grupos políticos

5. En base a datos anteriores, identificar conflictos, hechos detonantes.
6. Tipo y naturaleza de luchas en la región.
7. Analizar planes de desarrollo socioeconómico
8. Inventariar las formas de control social.
9. Estudiar las características culturales y étnicas de la región.
10. Transformación de la sociedad general, de la cual, el grupo, es una parte.

Causa popular.

Para ello es necesario:

- 10.1. Analizar estructura de clases de la localidad o según que por papel clave en ella.
- 10.2. De esos grupos o sectores claves, tomar los temas y enfoque a estudiar.
- 10.3. Buscar las raíces históricas de las contradicciones que dinamizan los conflictos.
- 10.4. Devolver a esos sectores o grupos claves los resultados.
- 10.5. Este último punto de la devolución del conocimiento afecta y condiciona todo el proceso..

En la práctica esto implica:

- Los trabajos se conciben y hacen con los sectores o grupos claves de base y sus órganos de acción.
- La producción investigativa y técnica se dirige principalmente a los sectores de la clase popular.
- Se requieren formas adecuadas de comunicación
- Los supuestos o conceptos son confrontados y validados por la gente.

### Técnicas

Como técnicas fundamentales de la IAP, se señalan cuatro (Borda F: 1985: 38 y sgtes).

- Investigación colectiva
- Recuperación crítica de la historia
- Valoración y empleo de la cultura popular
- Producción y difusión del nuevo conocimiento

No se descarta el uso de otras técnicas, pero siempre complementarias, como el uso de la entrevista, abierta, la encuesta, observación sistemática directa, fotografía, grabación.

Todo ello realizado siempre en una *metodología dentro de un proceso vivencial, es decir, en un procedimiento de conducta personal y colectiva que se desenvuelve durante un ciclo productivo satisfactorio de vida y trabajo* (idem: 125-6).

### BIBLIOGRAFÍA

- Arent Hanna. *La condición humana*. Paidós. Barcelona. 1958.
- Capra F. *La trama de la vida*. Anagrama. Barcelona. 1996.
- Dos Santos Theotonio, *Dependencia y cambio social*. Ceso. Santiago de Chile. 1970.
- Fals Borda Orlando. *Conocimiento y poder popular*. Siglo XXI. Madrid, 1985.
- Fals Borda Orlando. *Causa popular, ciencia popular*. La Rosca. Bogotá, 1972.
- Fals Borda Orlando. *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. Oveja Negra. Bogotá. 1970.
- Gajardo M en Brandao Carlos, org. Editorial Brasiliense. Sao Paulo. 1987.
- García Selgas Fernando. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Coord. Juan Manuel Delgado, Juan Gutiérrez. Ed Síntesis. Madrid. 1999.
- Habermas Jurgen. *Conocimiento e interés*. Taurus. Madrid.1968.
- Morin Edgar. *Ciencia con conciencia*. Anthropos. Barcelona. 1994.
- Prygogine Ilya. *El fin de la certidumbre*. Taurus. Madrid. 1996.
- Rostow Walt. *Las etapas del crecimiento*. F. C. E. México 1952.
- Thiollent M en Brandao Carlos, org. Editorial Brasiliense. Sao Paulo. 1987.
- Austin J. L. *Cómo hacer las cosas en palabras*. Paidós. 2004. Barcelona.
- Brandao Carlos. *Repensando la pesquisa participante*. 1987. Ed. Brasiliense. Sao Paulo.
- Córdova G. *Carta Económica*. Suplemento. Quito 1972
- Cortina Adela. *10 palabras claves en ética*. Estella. Navarra, España, 1994.
- Cruz Manuel comentando a Habermas, El País, 25 de diciembre 2004.
- De Souza Boaventura. *Crítica de la razón indolente*. Desclee, 2000. Bilbao.
- Fiori José Luis. *Dialéctica y libertad*. Documentos ILADES. San 1969. Santiago de Chile, 1969.
- Freire Paulo. *La alfabetización de Adultos*. Documentos. ILADES. Santiago de Chile, 1968.
- Freire Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Siglo XX, Madrid, 1984.
- Freire Paulo. *Investigación y metodología de la investigación del tema generador*. Centro de documentación. MIEC, Montevideo, 1970.
- Freire Paulo. *La importancia de leer*, Siglo XXI. México, 1984.
- Freire Paulo. *¿Extensión o comunicación?*. Documentos, ILADES, Santiago de Chile 1969.
- Habermas J. *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus. 1987. Madrid.
- Maturana Humberto. *Emociones y lenguaje en educación política*. Dolmen, Santiago de Chile, 1997.
- Maturana Humberto. *La realidad ¿objetiva o construida?*. Anthropos, 1996.

Barcelona.

- Negri A y Hardt M. *Sociedad, Imperio*. Paidós. 2002. Madrid.
- Pinto Bosco. Documentos. Quito, 1973.
- Touraine Alain. *¿Podremos vivir juntos?*. F.C.E. México. 1997.
- Urgateche Oscar. *El falso dilema*. Nueva Sociedad. 1997. Perú.

## **POLÍTICAS LOCALES E INTEGRALIDAD: UNA MIRADA DESDE LAS METODOLOGÍAS IMPLICATIVAS**

VÍCTOR FERNÁNDEZ

### **1. INTRODUCCIÓN: DE IMPOSIBLES NECESIDADES**

Nunca está demás recordar algo que señalaba Jesús Ibáñez: que la tarea de hacer ciencia social es tan imposible como necesaria.

El tema que presento a discusión se equilibra en esa tensión entre necesidad e imposibilidad. Se trata de una perspectiva sobre el tema de la integralidad en las políticas locales. Integralidad necesaria, porque lo que está en juego finalmente es la relevancia y el impacto de las acciones, o sea, el sentido y la utilidad de las políticas locales.

Pero integralidad siempre imposible, pues significa en principio una pretensión de globalidad de la que planes y políticas debieran dar cuenta y a la que finalmente sólo podemos acercarnos.

Se trata, entonces, de asumir esta tensión y jugarse en vislumbrar caminos transitables entre lo necesario y lo imposible, abriendo, si se puede, nuevos caminos. Caminos más integrales, un poco más cercanos a la necesidad y que vuelvan por lo mismo más cercano lo imposible.

La idea es buscar en las metodologías implicativas algunas pistas que nos indiquen por donde van estos senderos.

Para dibujarlos, propongo aquí algunos trazos:

Primero, es necesario problematizar las políticas locales en relación con la idea de integralidad. Para esto vamos a dibujar una mirada a la manera actual en que operan las políticas locales. El contexto de este análisis son las políticas locales en Chile, con énfasis especial en la manera en que se estructuran las políticas sociales.

Segundo, avanzar en una definición operativa de la noción de integralidad. Para construir esta definición vamos a re-construir la idea de integralidad en la socio-praxis, analizando como aparece la noción de integralidad en este marco.

Por último, la idea es proponer alternativas (conceptuales y metodológicas) que permitan aumentar la integralidad de las políticas locales o, lo que es lo mismo, dibujar las coordenadas por donde deberían trazarse los caminos que queremos abrir.

## 2. EL PROBLEMA: POLÍTICAS LOCALES E INTEGRALIDAD

Comencemos señalando como problema central el que las políticas públicas y municipales (tanto en su diseño como en su ejecución), se caracterizan la mayor parte de las veces por la ausencia de una mirada integral que permita volverlas relevantes y útiles para aquellos a quienes afectan.

Esta ausencia de integralidad se expresa en principio en un estilo de intervención caracterizado por la gestión compartimentarizada de problemas, por problematizaciones sectoriales, por diseños de intervención fragmentarios y por débiles mecanismos de coordinación entre los diferentes actores.

Esto es especialmente cierto a nivel de los gobiernos locales que son, en definitiva, el último eslabón de la cadena burocrática y donde las acciones se encuentran finalmente con el territorio, los grupos o las personas que son *clientes, usuarios o beneficiarios* de la intervención.

En principio, podemos señalar un modelo de gestión pública vigente y tradicional, una práctica, que se caracteriza por:

- Procesos de toma de decisión verticales y sectoriales, que bajan de la cima a la base (unos diseñan y otros ejecutan, con poca o ninguna retroalimentación o diálogo entre ambos niveles).
- Asignación de recursos y transferencia de bienes y servicios en función de programas estandarizados y homogéneos.
- Espacios de participación social esporádicos e instrumentales. (Raczynski, 2002:2)
- Fragmentación sectorial: Diferentes organismos (servicios, ministerios) abordan el mismo problema a través de instrumentos (objetivos, programas, recursos) segmentados o, incluso, contradictorios.
- Predominio práctico de una *agenda corta* marcada por lo coyuntural, que sustituye las orientaciones estratégicas, por la repentina y ocasional importancia que un tema puede adquirir en los medios de comunicación. (Correa, 2001:9-11)

Sin embargo, este estilo de gestión es en realidad el síntoma más cristalizado, la expresión práctica más tangible de un paradigma de política social asumido en los 90.

Este paradigma de políticas sociales es caracterizado por Coraggio como *Nuevas Políticas Sociales* (NPS), las que se forjan en el *marco de modelos y criterios macroeconómicos de vertiente neoclásica y (...) un programa político de reingeniería institucional 'amistoso hacia el mercado'* (Coraggio, 2001:53).

El objetivo estratégico de estos programas es crear un mercado de programas sociales donde múltiples iniciativas compitan por recursos y clientes-beneficiarios. Estas NPS son parte constitutiva del ajuste estructural del Estado, en su relación redefinida de subordinación al mercado, donde, por dar algunos ejemplos: a partir de la privatización de los servicios públicos (y su conversión en negocios privados) la política social se limita a inducir subsidios cruzados a quienes no pueden pagar por los servicios considerados indispensables, administrándolos de manera focalizada (típicamente en asistencia nutricional, salud y *vivienda social*). Un ejemplo de lo mínimo que resultan estas acciones se da en los sistemas de seguridad social, donde la fijación del salario mínimo parece ser la única herramienta donde el Estado puede aún influir.

Sectores prioritarios para las NPS (salud pública, educación) son sometidos igualmente a criterios de eficacia propios de las empresas, evaluados no por calidad de sus procesos, sino por sus resultados (por ejemplo, la prueba SIMCE<sup>1</sup>).

En general, la lógica de focalización de las NPS en los sectores más pobres expresa la perspectiva de incorporarlos al mercado, que es visto como el sistema ideal de asignación y acceso a recursos.

En opinión de Vicente Espinoza, en el caso chileno, en los 90 la focalización del gasto social se combinó con un interés en micro-intervenciones que operan como proyectos autogestionados, donde *los pobres de los 90 pueden definirse como 'proyectizados' por contraste con los pobres 'subsidiados' de los 80, los pobres 'atomizados' de los 70, y los pobres 'organizados' de los 60.*

Pero esta clase de intervención tiende a crear desintegración en la medida en que favorecen los *lazos fuertes* y no consideran no la estructura social de las comunidades pobres no el proceso de formación de identidades colectivas. (Espinoza, 1999:20).

Según Coraggio, las NPS son impulsadas fundamentalmente por el FMI y el Banco Mundial y, a pesar de las diferencias locales, que siempre existen, su discurso se centra en:

- Hablar de *gestión* en vez de *planificación*, incorporando la retórica de la *participación* muchas veces como factor de reducción de costos (trabajo voluntario no remunerado).
- La evaluación se centra en resultados, en un criterio de costo/eficiencia
- Se enfatiza la descentralización y la tercerización de servicios sociales (organismos intermediarios, ONG).
- La focalización (como ya hemos visto).

---

<sup>1</sup> SIMCE, *Sistema de Medición de calidad de la educación*, consiste en una prueba que se aplica a nivel nacional, una vez al año, a todos los alumnos del país que cursan un cierto nivel. (véase <http://www.simce.cl>).

· La diferenciación entre pobreza absoluta o estructural (situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)) y pobreza relativa (insuficiencia del ingreso para acceder a una canasta básica).

Lo señalado es suficiente, a mi juicio, para sostener que la falta de integralidad de las políticas sociales no es solamente un tema de estilos de gestión sino que tiene raíces en una forma de entender las política social (y por consiguiente, el desarrollo deseable) donde las expresión en las políticas locales se pueden entender como reflejo o, mejor aún, como un holograma de esas opciones macro.

En ese sentido, profundizar el tema de la ausencia de integralidad nos lleva necesariamente a la apertura de otras dimensiones, menos evidentes pero igualmente importantes.

Es interesante a este respecto comenzar esta apertura señalando cuatro nudos críticos centrales que se han apuntado respecto de las políticas de superación de la pobreza en Chile:

• *Falta de debate y reflexión sobre los principios orientadores de la política social y de superación de la pobreza.* No hay debate sobre el significado de conceptos claves como inversión social, expansión de capacidades, participación social, apertura de oportunidades, equidad, ciudadanía e integración social. No hay reflexión sobre las implicaciones de la descentralización para la forma en que el Estado formula, diseña e implementa las políticas y los programas sociales.

• *Los instrumentos de política, han respondido sólo parcialmente a las prioridades definidas.* Los programas plantean *expandir capacidades*, pero adoptan una perspectiva en la cual el peso de lo que se ofrece continúa estando en suplir carencias. Además se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante. Las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse.

• *Hay dificultades en el diseño de los programas.* Son rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de los efectos o impactos. Por otra parte, los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas mismos. Por último el diseño del programa no se detiene a evaluar requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.

• *Se evidencian límites del proceso de descentralización.* Los dispositivos institucionales de la descentralización son incompletos. Existen decisiones contradictorias en la descentralización del aparato del Estado y resistencia a una descentralización más profunda por parte de Ministerios y servicios públicos.

A nivel de los Municipios existen importantes diferencias intermunicipales en capacidad de gestión, lo que produce una integración incompleta al proceso. Tampoco se ha reflexionado lo que debería ser una política social descentralizada. (Raczynski, 2002:3)

A consecuencia de estos factores, se concluye que *la política y los programas no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones de pobreza que existen en el país.* (ibídem).

O, expresado, de otra manera, *los problemas sociales y los desafíos del desarrollo tienen un carácter multidimensional... tocando una gran variedad de aspectos y factores entrelazados causalmente de maneras complejas. Sin embargo, ello no se corresponde ni con la forma en que se diseñan las políticas públicas, ni con la forma en que se ordena institucionalmente el Estado para enfrentar la solución de tales problemas y desafíos* (Correa, 2001:9).

El problema de la integralidad y las políticas locales, entonces, puede expresarse como una disonancia o disrupción entre la complejidad de lo real y las limitaciones de los conceptos, estilos y mecanismos de acción. Gráficamente, hay una, brecha, conflicto o estallido entre el mundo de las políticas públicas y la naturaleza de las problemáticas abordadas (la realidad social), que los convierte en dos esferas inconexas.



Considerando los cuatro nudos críticos apuntados más arriba, podemos señalar que la idea de integralidad debe trabajarse a varios niveles. En primer lugar, la expresión de esta disonancia se encuentra en el modelo de gestión caracterizado precedentemente. Hablamos del nivel de las **prácticas**. El nudo crítico referido a los instrumentos, y a los límites institucionales del proceso de descentralización, se relaciona con esta dimensión.

Su comprensión, sin embargo, pasa además por visualizar que el modelo de gestión vigente se corresponde con un paradigma de política social cuyo origen y sustento ideológico/imaginario, es posible de rastrear y caracterizar. O sea, un nivel **conceptual**. Los elementos referidos al diseño de las políticas locales y a la ausencia de discusión se relacionan con esta dimensión.

Una tercera dimensión, que a mi me parece básica, es la dimensión **epistemológica** del problema. A mi juicio esta es una dimensión transversal, que analizaremos un poco más en detalle.

### 3. DIMENSIÓN EPISTEMOLÓGICA DEL PROBLEMA DE LA INTEGRALIDAD

Entretejido en la discusión desarrollada hasta aquí está un problema fundamental: el juego entre una lógica lineal versus una realidad que no se deja aprehender bajo esos esquemas de interpretación. Podemos señalar que toda planificación política y todo proceso de intervención social es al tiempo un proceso de construcción del conocimiento y la articulación de ese discurso con pretensiones de verdad es lo que sostiene y finalmente otorga legitimidad a esa *cierta manera de hacer las cosas* que identificamos como el *estilo* de las políticas locales. Hay una lógica subyacente, una teoría del conocimiento que no es posible pasar por alto al problematizar la necesidad de integralidad. El nudo aquí se encuentra en que las lógicas de la política local convencionales se estructuran bajo un esquema epistemológico lineal y simple: causa/efecto, objetivos/impactos, recursos/resultados son todas expresiones de este esquema epistemológico. Lo central en este esquema es el principio de identidad, vale decir, el sujeto de la intervención es asumido como el mismo e invariable, y se presume su coherencia intrínseca. Las necesidades son, pues, estáticas y por tanto, aprensibles, medibles, cuantificables y evaluables. Las contradicciones son bien ignoradas, bien asumidas como falta en el refinamiento de la información. Este proceso de construcción de conocimiento se expresa en el cuadro siguiente:

#### PROCESO DE INTERVENCIÓN CLÁSICO

	actores intervinientes	posición epistemológica	características participativas
demanda	políticos y gestores	<input type="checkbox"/> captación de la demanda <input type="checkbox"/> interpretación de la demanda <input type="checkbox"/> configuración/construcción de la demanda	<input type="checkbox"/> los actores afectados están ausentes(o <i>latentes</i> ) <input type="checkbox"/> los sujetos son <i>conformados</i>
investigación	técnicos y expertos	<input type="checkbox"/> procesos objetivos (se toma a los afectados como objetos de investigación) en los que se extrae la información	<input type="checkbox"/> los actores afectados son manipulados para extraer la información <input type="checkbox"/> los sujetos son <i>interpretados</i>
intervención	técnicos y expertos (afectados, entidades, etc)	<input type="checkbox"/> b <i>objetivo</i> se transforma en <i>subjetivo</i> (al ponerse en práctica las actuaciones) <input type="checkbox"/> la información se devuelve en forma de actuaciones performativas (inyección de neguentropía en el sist)	<input type="checkbox"/> a los actores afectados se les suele invitar a participar en programas articulados y cerrados <input type="checkbox"/> los sujetos son <i>transformados</i>

Fuente: Presentaciones 1<sup>er</sup> presencial. Master Investigación Participativa para Desarrollo Local. UCM.

La cuestión de la integralidad, en su dimensión epistemológica implica entonces, asumir otra epistemología como punto de partida.

En la discusión sobre la descentralización Chilena se ha señalado que:

*La cuestión principal, la carencia mayor, la necesidad más importante y también la menos conocida y discutida, que afecta al quehacer de los 'gobiernos' regionales, es de carácter cognitivo.*

*En otras palabras y sin desconocer otros elementos, principalmente políticos, se concluye ahora que detrás de este impresionante fracaso hay una cuestión cognitiva, un conocimiento precario y errado que no podía conducir a parte alguna. Esto ya sería suficiente para decir no más de lo mismo; hay que agregar además que la sociedad contemporánea entró a una fase o a un paradigma diferente, llámese la fase del capitalismo tecnológico o el paradigma de la complejidad y del constructivismo, es decir, las bases cognitivas y tecnológicas del mundo actual son radicalmente diferentes al pasado. ¡Se necesita un nuevo cuerpo de conocimientos sobre -entre otras cosas- los procesos sociales y su dinámica! (Boisier, S. 2004:191).*

Ese nuevo cuerpo de conocimientos puede identificarse con lo que se ha dado en llamar *la investigación de segundo orden*.

Siguiendo a Ibáñez, se sostiene que la investigación social es siempre paradójica, porque articula una prueba empírica o inductiva y una prueba teórica y deductiva (coherencia del discurso) pero ambas son autoreferentes.

Entran en juego el principio de indeterminación de Heisenberg (si determinamos la posición indeterminamos el movimiento y viceversa) y el principio de incompletitud de Gödel (siempre hay una sentencia gödeliana, verdadera pero indemostrable). Luego, una teoría no puede probarse a sí misma.

La prueba empírica es materia que mide la materia. La prueba teórica es pensamiento que piensa el pensamiento. Y cuando medimos algo, lo modificamos. En la medición clásica (como en el modelo convencional de políticas locales) el sujeto que mide se asume externo y esta modificación no se hace entrar en juego. En el modelo reflexivo el sujeto mide la medición del objeto por el sujeto y luego la medición de la medición, en una especie de cascada.

Entonces, como dice Ibáñez, la labor se vuelve necesaria e imposible. Hay un par de posibles respuestas. La primera es prohibir la paradoja (teoría de los tipos). En el fondo, simplificar. También se puede optar por otra vía: transgredir la paradoja.

*Cuando algo es necesario e imposible, hay que cambiar las reglas del juego: no simplificándolas (quitando dimensiones como Russell y Witehead) sino complicándolas (poniendo nuevas dimensiones (Ibáñez 1998: 185).*

Así, si la inducción se queda corta (utiliza menos información) y la deducción se pasa (utiliza más información), operaremos por transducción que utiliza (conserva y amplifica) la información. Construye unidad, pero unidad problemática.

En este marco si el sujeto es cazador y el objeto es presa, se debe devolver, complejizar, recuperar lo subjetivo del objeto y lo objetivo del sujeto.

Este paradigma de complicación (aumentar progresivamente las elecciones posibles) es lo que caracteriza a la reflexividad de segundo orden.

Un matiz fundamental en esta línea, a mi entender es el que realiza Tomás Villasante. Asumiendo el necesario cambio de paradigma del saber, frente a la complejidad creciente de la sociedad (Villasante, T 2000:13-27) él enfatiza la implicación intencionada en el proceso de construcción social.

Por eso, *no hablamos tanto de 'ciencias complejas' como de 'ciencias de la complejidad'. Sabemos que las realidades nos desbordan siempre, por eso no necesitamos tener la concepción compleja al máximo en nuestra cabeza para actuar, sino unos esquemas no- reduccionistas, procesuales, etc. Con los que enfrentar unos fenómeno inabarcables. Y cada vez que nos metemos en ellos provocamos nuevas complejidades, unas queridas y otras no queridas (...) somos ciencias reflexivas, práxicas, preocupadas por el mismo instrumental que usamos, por las utilidades sociales o físicas o biológicas contradictorias en que nos metemos* (Villasante 2002:149).

En ese sentido, la sociopraxis, desde una epistemología compleja, opera hacia el trazado de escenarios cuya legitimidad viene dada por lo útil que esto pueda ser. Esto, sin embargo, nos introduce ya al tema de la noción de integralidad en la sociopraxis. Pero, lo señalado hasta aquí, nos permite re-dibujar el problema planteado.

#### Políticas locales e integralidad: el problema



La disonancia, necesidad o estallido que entendemos como la ausencia de integralidad en las políticas locales tiene en principio dos dimensiones:

De un lado la realidad social, que es compleja y señalamos sólo dos elementos:

La articulación de redes que construyen y definen identidades las que, a su vez, son identidades en permanente construcción reconstrucción, ya que los sujetos se mueven a su vez en redes diversas y los problemas, que son multidimensionales, pues abarcan una serie de esferas imbricadas de manera compleja.

De lo dicho se colige que la idea de *red* es fundamental, tanto en la definición de relaciones como en la estructuración de los *problemas*, por eso se dibuja una red como *telón de fondo* de esta definición.

Por el lado de las Políticas locales, tenemos tres niveles o dimensiones en los que puede leerse el origen de este problema: la dimensión de las Prácticas, la dimensión de los conceptos o paradigmas y la dimensión epistemológica. Nuestro siguiente trazo es dibujar la idea de la integralidad en la sociopraxis.

#### 4. SOCIOPRAXIS E INTEGRALIDAD

Frente al problema trazado, de lo que se trata es de buscar alternativas que nos ayuden en la necesaria e imposible tarea de vincular de manera integral el espacio de las políticas locales y el espacio de la realidad social.

La idea es realizar una reconstrucción de la noción de integralidad en el marco de las metodologías implicativas.

Si bien es cierto, existen muchos tipos e Investigación Acción Participativa, en lo que sigue nos centramos en la metodología propuesta desde el Master o sociopraxis. Lo que sigue supone un conocimiento previo sobre este enfoque.

A través de esta reconstrucción la idea es establecer elementos teóricos y metodológicos que nos permitan abrir senderos transitables para las políticas locales. Es decir, el punto de partida debe ser necesariamente lo existente, integrando sobre esa base los elementos relevados.

En resumen, se trata de construir la pregunta por la integralidad en el marco de la IAP. Dicho de otra forma, ¿de qué hablamos cuando hablamos de integralidad?

En principio, tal como hemos señalado, la sociopraxis intenta, desde la epistemología de la complejidad construir un proceso participativo de construcción de conocimiento y de acción integral.

En ese sentido la IAP opera con la idea de integralidad en sus fundamentos epistemológicos, en su arsenal conceptual y a nivel de métodos y técnicas. Esta idea de integralidad es por momento sumamente explícita (por ejemplo en la etapa de construcción de los Planes de Acción Integrales) y en otros momentos y fases es menos explícita.

Re-construir el concepto pasa por revisar de que forma se articula de manera concreta la idea de integralidad en los distintos momentos y fases del proceso IAP/PAI, abriendo una multiplicidad de significados que nos sean útiles.

Adicionalmente, intentaremos una mirada gruesa sobre las técnicas asociadas a cada una de las fases, ya que hay siempre mucho que decir en el espacio entre las metodologías propuestas y las técnicas usadas.

Me parece que un buen esquema operativo, para distinguir fases y momentos del proceso metodológico propuesto, es que aparece en el cuadro de la página siguiente.

Distinguímos en principio dos grandes fases en las que nos centraremos: La construcción de un proceso colectivo de conocimiento y problematización (IAP) y la construcción de alternativas expresadas operativamente en el Plan de Acción Integral.

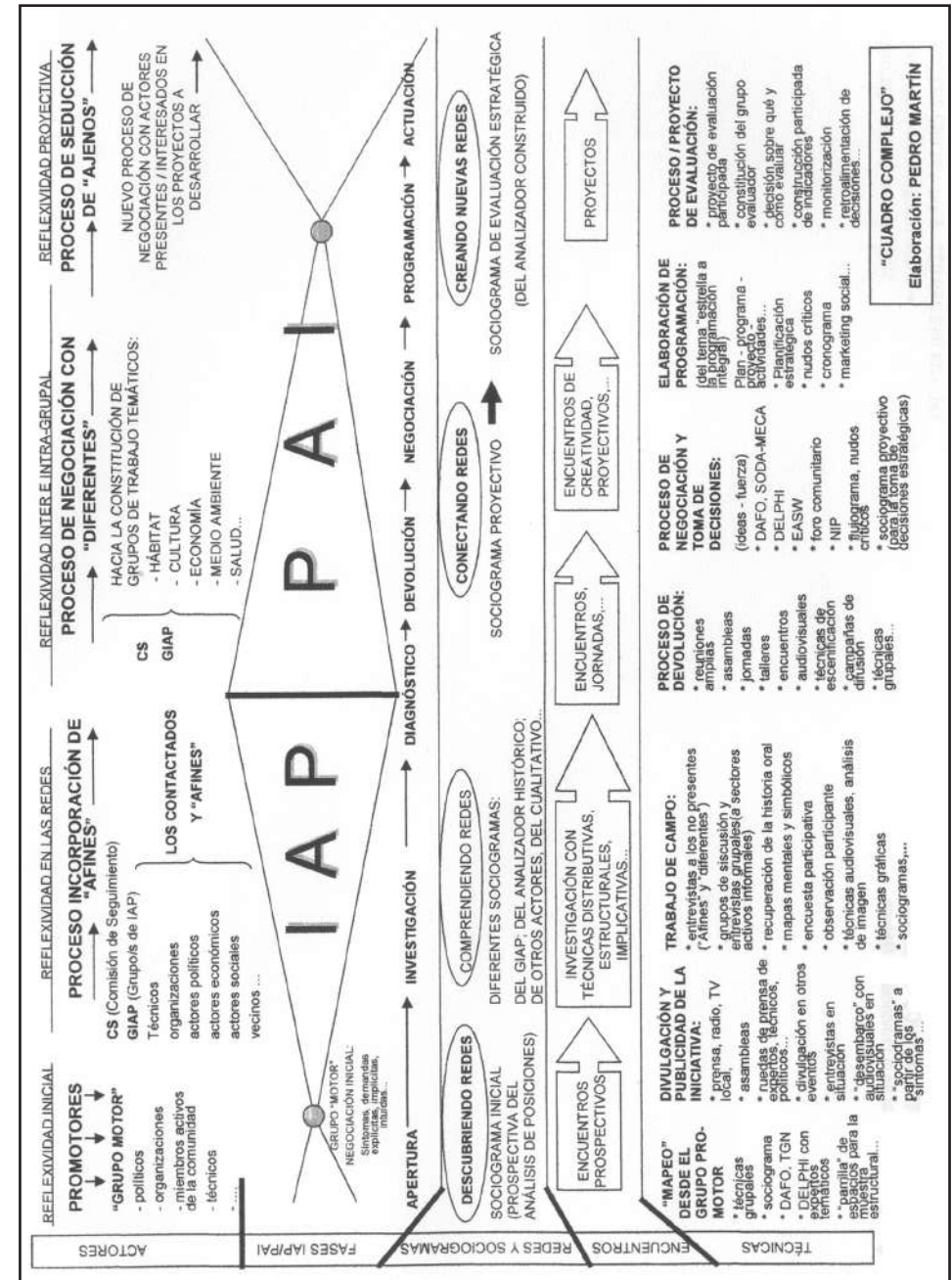
Cada una de esas fases tiene demandas, objetivos y métodos y técnicas que le son propios. Sin profundizar demasiado en cada uno de ellos, me limito a señalar que se trata un proceso de trabajo complejo, que incorpora sucesivas aperturas y cierres, en términos de construcción de información y de trabajo con las redes locales y que implica, durante todo el proceso, la puesta en escena de una perspectiva global que la sustenta.

Para hacer un contrapunto de esa perspectiva en relación con el modelo analizado anteriormente, valga la siguiente matriz.

INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPATIVA.  
PLANES ALTERNATIVOS INTEGRALES

	actores intervinientes	posición epistemológica	características participativas
demanda	políticos técnicos entidades (s. civil) (com de seg)	<input type="checkbox"/> la demanda se detecta por los actores que convocan (necesidad sentida) <input type="checkbox"/> la demanda se <i>construye</i> entre los propios actores	<input type="checkbox"/> los actores son sujetos activos <input type="checkbox"/> la participación se articula desde el principio <input type="checkbox"/> toma de decisiones compartida
investigación	políticos técnicos expertos conviven- ciales base social (GIAP)	<input type="checkbox"/> el conocimiento es compartido <input type="checkbox"/> se incorporan actores como investigadores <input type="checkbox"/> los actores deciden la finalidad de los resultados <input type="checkbox"/> enfoque desde las redes sociales	<input type="checkbox"/> investigación participada <input type="checkbox"/> transferencia de tecnología social a participantes <input type="checkbox"/> control participado del proceso investigador <input type="checkbox"/> devolución de la información a los participantes
intervención	políticos técnicos entidades implicadas sectores activos (base)	<input type="checkbox"/> los afectados son protagonistas de las soluciones <input type="checkbox"/> del tema generador a la programación integral	<input type="checkbox"/> los implicados toman la intervención en sus manos <input type="checkbox"/> se convoca a participar sobre lo que es adecuado (doble sentido: adecuado y hacerlo propio)

Fuente: Presentaciones 1er presencial. Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. UCM



Fuente: Presentaciones 1er presencial. Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. UCM.

Si bien el contrapunto es evidente por sí, queda por definir de que manera este enfoque se operativiza. Es decir, ¿cómo respondemos la pregunta? ¿Cómo definimos integralidad en el contexto de esta metodología?

Sostengo que, en el marco propuesto, la noción de integralidad se entiende como un concepto complejo, multidimensional donde distinguimos tres aspectos. Integralidad, en este marco es, al mismo tiempo una **necesidad**, un **abordaje** y una **forma de proceder**.

Este entendimiento es transversal al proceso de la sociopraxis, si bien la intensidad de cada dimensión varía según la fase del proceso en que nos encontremos.

Cada una de estas dimensiones se vincula de manera más intensa con alguno de los niveles que están implicados en el proceso.

Distingo tres niveles en este esquema: el nivel de los síntomas/problemas, el nivel de los conceptos y el nivel de los métodos, técnicas o prácticas. Considerando estos niveles, podemos construir el concepto de integralidad de la siguiente forma:

· *Integralidad como necesidad*: A nivel de los problemas, la integralidad aparece como una necesidad. Necesidad porque el proceso comienza siempre con una definición de problema o la formulación de una pregunta.

Señalábamos que la ausencia de integralidad a nivel de la epistemología viene dado por asumir una lógica lineal. En el contexto de la sociopraxis, y desde una perspectiva compleja, los problemas se construyen reflexivamente, es decir, preguntándose sobre las preguntas o problematizando los problemas. En términos prácticos, frente a una demanda o un problema, se debe hacer evidente para quién es un problema y no sólo por qué.

Esto porque, se asume, los sujetos construyen sentido de manera reticular. Redes de sentido, redes de poder y redes en conflicto.

La problematización no es inocente y su complejización es, por tanto, un requisito necesario. Por eso hablamos de Integralidad/necesidad.

¿Cómo se operativiza la idea de integralidad/necesidad?

En esta dimensión integralidad significa:

a) Repensar los problemas, problematizándolos (problema + matiz, es decir, introduciendo matices en los problemas). Hay que redefinir los problemas parciales y sectoriales, preguntándonos sobre su status de tal, sobre el contexto de su definición y sobre para quién y desde quién es un problema.

b) Asumir los problemas como síntomas. Hablamos de síntomas, asumiendo:

- Que en lo micro se encuentra lo macro, a la manera de un holograma, donde en el cada parte se repite el todo y

- Que en sucesivas aproximaciones el diagnóstico se irá afinando, en la medida en que seamos capaces de visualizar como en las redes cotidianas y locales con que trabajamos se experimentan los procesos de las redes más globales.

A nivel de los síntomas entonces, integralidad significa, por lo menos, preguntarse sobre las preguntas, en un proceso de complejización progresiva.

· *Integralidad como abordaje*: En un segundo nivel, integralidad tiene que ver con la manera en que nos acercamos al tema de la investigación. Es decir, lo que hacemos al nivel de los conceptos.

Conceptuar implica introducir consensos operativos básicos que, de alguna manera, permitan cerrar las aperturas sucesivas a nivel de los problemas. Porque no se trata tampoco de problematizar infinitamente, generando cascadas de problemas y relaciones.

Tampoco se trata de refinar los conceptos al punto de pulverizar los síntomas, en una fineza conceptual que pretenda abarcar todo. De lo que se trata es de utilizar herramientas que nos permitan comprender y, en ese sentido, reducir complejidad para hacer operativos los caminos a seguir. Los conceptos, en este marco, nos ayudan a operar, a establecer mapas de la ruta. En la medida en que el ejercicio de crear y utilizar conceptos nos ayuda a operar el proceso, podemos decir que esos conceptos son integrales.

Establecer dimensiones operativas nos ayuda a mantener un cierto equilibrio, sin caer en reduccionismos fáciles, y evitando por otro lado, que el *mapa* llegue a refinarse en demasía y entonces ya no nos sirva<sup>2</sup>.

Entonces, para un abordaje integral, es necesario algún dispositivo que nos permita esta operación. Para eso, la idea es construir conceptos colectivamente, que nos ayuden a agrupar o clasificar los síntomas en categorías. La herramienta estrella en esta labor es, sin duda, el flujograma.

Ser integral a nivel de los conceptos tiene que ver con reducir complejidad, con articular categorías que sirvan a los actores implicados para pensar su realidad. En tres o cuatro dimensiones que les sean operables e inteligibles. Por eso hablamos, por ejemplo, de Formación, Autonomía, Salud y Economía o de Salud, Dinero, Amor etc. El énfasis está en que dichos conceptos operativos se construyan de manera participativa.

El juego de la integralidad a este nivel es abordar el proceso teniendo como horizonte el conjunto de estas categorías operativas.

Una segunda herramienta es la construcción de tetralemas, que ayuden a construir operativamente nuevas dimensiones de acción.

Haciendo el contrapunto con el modelo de política local convencional, el énfasis en entender el nivel de los conceptos como construcción operativa y no como un paradigma pre-establecido es lo que marca la principal diferencia. Las políti-

<sup>2</sup> Como en el cuento de Borges del hombre que, en el afán de dibujar un mapa más y más exacto, llegó a dibujar un mapa del tamaño de su reino

cas locales, como hemos mostrado, operan conceptualmente al interior de un paradigma globalizante y total.

La política local se acerca al territorio desde certezas institucionales incontrovertibles y, por lo mismo, muchas veces irrelevantes para las redes locales. No es que en la sociopraxis no exista un paradigma (que lo hay) sino que este paradigma (si se puede llamar así) es precisamente la construcción y reconstrucción progresiva de las certezas de manera conjunta con las redes locales.

Operativamente, tal vez la expresión más clara de esto sea el GIAP. Es el espacio de construcción conjunta de saberes, donde los técnicos tienen una contraparte que los relativiza en su rol de *expertos*, enfrentándolos con otra clase de experticia: los expertos vivenciales cuyo saber es fundamental en el proceso.

Entender el proceso de construcción de conceptos en esta forma, lo *conecta* con la red local (que es donde, recordemos, están circulando los sentidos de las palabras) y los vuelve operativamente relevantes y, por tanto, integrales en la medida en que tiende a conectar las esferas de la política local y la realidad social.

· *Integralidad como proceso*: Hablamos de integralidad como proceso cuando nos referimos al significado de la integralidad en el nivel más cristalizado y evidente del proceso IAP/PAI, es decir, a nivel de las prácticas.

a) Lo primero en este sentido, es una cuestión de coherencia: el proceso debe intentar vincular actores para la construcción de las alternativas, lo que en nuestro esquema aparece como lo que se realiza en relación con los actores. Es decir, un proceso será integral en la medida en que logre sumar a los actores relevantes.

b) La integralidad a nivel del proceso también significa vincular los temas sensibles con los temas de fondo. Es este movimiento el que permiten el desborde de la demanda inicial.

En general podemos decir que la metodología y las técnicas son integrales si sirven para articular ambas dimensiones (local/global, sensible/de fondo) evidenciando su conexión profunda, relativizando (y dando un sentido posible) a las acciones de intervención y, al mismo tiempo, señalando caminos abordables.

Este proceso continuo de articulación apunta a que las acciones diseñadas (por ejemplo, en un PAI) se entiendan en un contexto amplio, pero, además, logre cierta complejidad en términos de visualizar sus problemas, propuestas y acciones en un contexto global o territorial más amplio.

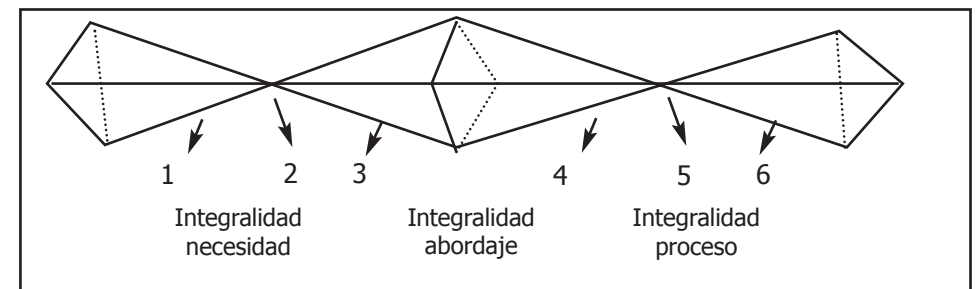
En general, señalamos que una técnica o método es integral si contribuye a este proceso continuo de articulación.

El cuadro siguiente intenta resumir de que hablamos cuando hablamos de integralidad en el contexto de la sociopraxis.

Tipo (¿Cuál?)	Nivel (¿Dónde?)	Acción (¿Qué?)	Técnica estrella (¿Cómo?)
Integralidad proceso	Métodos o prácticas	Articular temas sensibles con temas de fondo	EASW En general el PAI
Integralidad abordaje	Conceptos	Reducir complejidad mediante construcciones operativas	Flujograma Tetralemas
Integralidad necesidad	Síntomas	Problematizar los problemas o preguntar sobre las preguntas. Las identidades son reticulares	Sociograma (nos muestra quien define problema) DAFO con devolución

En el marco de la definición multidimensional, podemos señalar que la noción de integralidad va tomando diferentes caras en las distintas etapas del proceso. Esquematizo los momentos en que cada una cobra más relevancia.

#### Dimensiones integrales dentro del proceso



SOCIO-DRAMA	SOCIO-GRAMA	FLUJO-GRAMA	FLUJO-DRAMA	CRONO-GRAMA	CRONO-DRAMA
Sobre organigrama	Redes y conjuntos de acción	Causalidades reflexivas	Encuentros participativos de creatividad	Organización de actividades y responsabilidades	Evaluación y rectificación del proceso
Instituciones, Técnicos y red social	Abrir las complejidades de actores	Audiciones por cercanía de objetivos (Nosotros, Cercanos, Indiferentes, Lejanos)	Mezclar posiciones heterogéneas para la creatividad	Mostrar las tareas principales del PAI	Evaluar y corregir desde organigrama flexible (crono-socio-drama del aprender grupal)
Fijar problema y objetivo general	Autocrítica y talleres estratégicos	Resumen de condiciones por temas principales y debate por causas (macro y micro)	Trabajar prioridades de las ideas-fuerza y sus respaldos	Poner responsables y meses de realización	Evaluación del socio-grama, nuevas alianzas
Tiempos, medios, metodología, estrategias	Entrevistas: expertos convivenciales y temáticos				

SOCIO-DRAMA	SOCIO-GRAMA	FLUJO-GRAMA	FLUJO-DRAMA	CRONO-GRAMA	CRONO-DRAMA
Grupo motor y consejo de dirección (cómo manejarse con lo explícito y lo implícito)		Priorizar nudos críticos y apuestas estratégicas	Articular las principales propuestas de acciones integrales (PAI)	Articular un organigrama flexible para monitorear	ESQUEMA 1ªEvaluación del flujo-grama por actividades realizadas

## 5. ABRIENDO ALTERNATIVAS POSIBLES

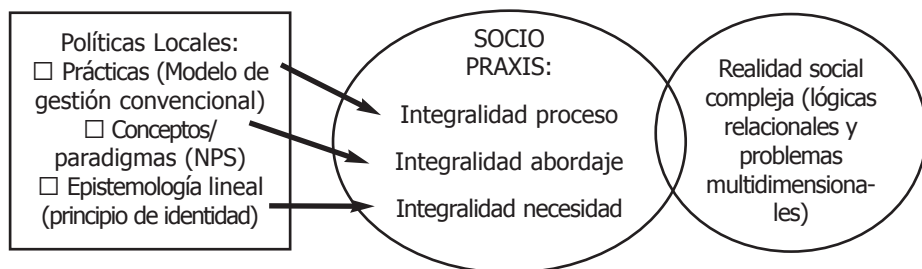
Hemos visto como este tipo de metodologías nos permiten operativizar la demanda por integralidad en las políticas locales, en función de elementos sumamente concretos.

Cada una de las dimensiones definidas previamente como espacio de problemas encuentran en la metodología analizada elementos que podrían potenciar la relación de las políticas locales con el territorio.

Esas relaciones de niveles se muestran en el esquema subsiguiente.

El arsenal conceptual y metodológico de que nos provee esta clase de metodologías pueden ser utilizados en la implementación actual de programas que operan con una perspectiva integral declarada.

### Políticas locales e integralidad: caminos posibles



La pregunta por los senderos posibles, me parece a mí, impone el desafío de validar lo señalado a través de algún medio que lo pueda volver útil.

- Institucional: Más y mejor democracia
- Financiero: Más recursos, autonomía y equidad
- Gestión: Buen gobierno y administración
- Territorial: Flexibilización

En lo que sigue, propongo un esquema de análisis integrando la discusión.

A modo de ejemplo, me interesa analizar brevemente una experiencia de políticas públicas actuales en Chile, que se autodefinen como una oferta integral. El análisis se realizará transformando la discusión precedente en un esquema comparativo.

## 6. EL SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INTEGRADA (GTI)

El sistema de Gestión Territorio Integrada se enmarca dentro del proceso de modernización del Estado y esta incluido dentro de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) que desde hace un tiempo marcan el desarrollo de la gestión de los diferentes niveles del aparato público.

Básicamente el esquema de funcionamiento del PMG es el establecimiento de metas institucionales de gestión, el cumplimiento de las cuáles va unida a un incentivo económico expresado como bono en dinero para los funcionarios de las instituciones que cumplen con las metas.

El sistema PMG ha permitido instalar en las instituciones públicas en Chile, diferentes temas (género, higiene y seguridad, políticas comunicacionales) desagregados en actividades que, a su vez se transforman en indicadores de Gestión. Estas metas son siempre intra-institucionales.

A partir del año 2005 se incorpora un tema transversal que, por primera vez, instala metas de gestión conjunta entre diferentes organismos que comparten un espacio territorial común.

El sistema GTI se concibe como un avance en el proceso de descentralización, marcando el inicio de una *segunda fase* en este proceso, poniéndose como meta un Estado descentralizado hacia el 2010 (fecha del bicentenario).

Se considera que esta segunda fase de descentralización tiene cuatro objetivos:

Ahora bien, el concepto articulador del GTI es la idea de *buen gobierno* que se define como: *Desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, concertados con el sector privado, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana* (SUBDERE 2004: 5).

El PMG GTI propone un modelo de gestión basado en la búsqueda de convergencias entre la oferta de los distintos servicios, el ofrecimiento de productos más idóneos a la realidad regional, la optimización del uso de los recursos públicos y el logro de mayores beneficios para los usuarios o los beneficiarios de los programas públicos.

Se introduce la idea de una *perspectiva territorial* que implica: análisis de los problemas desde su expresión territorial, crear visiones compartidas de los pro-

blemas en el territorio (soluciones posibles y estrategias), considerar a la región como la unidad de gestión básica e integrar los instrumentos de gestión (presupuestos, metas, sistemas de información y toma de decisiones).

En términos operativos, el proceso ha implicado en primer lugar la constitución de instancias de coordinación entre servicios regionales. Esta coordinación se realiza a partir de mesas temáticas, las que se articulan en función de *Pilares de Desarrollo*, los cuales son:

- 1) Desarrollo de la infraestructura
- 2) Desarrollo productivo
- 3) Desarrollo social
- 4) Desarrollo cultural
- 5) Desarrollo científico y tecnológico
- 6) Desarrollo de la inserción regional en la globalización.

En cada una de estas mesas de coordinación participan los organismos cuyos ámbitos de acción están relacionados con el tema.

En segundo lugar, el proceso de GTI ha dado un fuerte impulso a los sistemas de información regionales, especialmente a los que operan con información estadística sobre una base geográfica.

En tercer lugar, el sistema GTI ha significado la estandarización de la oferta pública en relación con los objetivos propuestos. Esto se logra a través de la sistematización de la oferta en función de una descripción exhaustiva de productos en base a listas de cotejo que permite comparar unos con otros.

Por último, el PMG GTI, por paradójico que parezca, ha implicado re-definiciones presupuestarias, en función de criterios y lineamientos desde los niveles centrales de administración, expresados mayormente en la forma de convenios.

Estos elementos se expresan mediante el desarrollo de Planes GTI los que expresan los objetivos, metas e indicadores que, en lo concreto, se convierten en las variables de medición a los que se asocia el pago o no del bono a los funcionarios.

Ahora bien, analizando este programa en función del esquema propuesto, termino proponiendo una matriz de análisis de programas, donde se integran en un artefacto metodológico, las multiplicidad de dimensiones analizadas como definición de integralidad.

La matriz se construye relacionando los niveles de las políticas locales con las dimensiones definidas (prácticas, paradigmas, epistemología) con un tipo de integralidad, tal como esta es entendida en el contexto de la sociopraxis.

Posteriormente se apuntan los elementos del programa que corresponden con el nivel. Para esto se recurre a lo que llamó *expresiones operativas* que pueden ser los conceptos articuladores, las prácticas más características, el proceso de construcción de conocimiento que implica el proceso u otros elementos, según del nivel que se trate.

Estos elementos son puestos en perspectiva a partir de la definición de las diferentes tipos de integralidad construidas.

Al mirar desde esa perspectiva, se espera que se evidencien brechas o elementos de integralidad, según si la expresión operativa se aleja o se acerca a las definiciones propuestas.

Finalmente se proponen alternativas, definidas como *caminos posibles* ya se para potenciar los elementos de integralidad o para salvar las brechas expresadas.

En ese sentido, la matriz de análisis puede funcionar como un insumo práctico para iniciar un proceso de aumento de la integralidad del programa analizado. La idea es que la misma matriz puede funcionar para procesos muy locales y más cercanos a las redes o también, como es el caso, para programas de dimensión regional o territorial.

En esta forma, cierro intentando abrir caminos posibles para el desafío de volver más integrales las políticas locales o, en otras palabras, avanzar un par de pasos en esta imposible y necesaria dirección.

#### Programa de Mejoramiento de la Gestión: *Gestión Territorial Integrada*

Niveles / Dimensiones	Tipo de Integralidad	Expresión Operativa	Brecha/elem. de integralidad	Caminos posibles
Modelo de gestión/ dimensión de las prácticas (¿Qué se hace?)	Proceso	<input type="checkbox"/> Mesas de coordinación temática <input type="checkbox"/> Planes GTI Regionales <input type="checkbox"/> Estandarización de oferta pública <input type="checkbox"/> Re-articulación presupuestaria	<input type="checkbox"/> No se articula relación con temas integrales <input type="checkbox"/> No existe nueva oferta. Básicamente se ordena lo que existe	<input type="checkbox"/> Plantearse el desafío de construir ofertas nuevas, más allá de ordenar lo existente <input type="checkbox"/> Integrar la oferta de programas en temas de fondo <input type="checkbox"/> Los planes debieran expresar relaciones con temas integrales o de fondo
Paradigma/ dimensión conceptual (¿Cuáles son los conceptos claves?)	Abordaje	Conceptos claves: <input type="checkbox"/> Descentralización <input type="checkbox"/> Buen gobierno <input type="checkbox"/> Pilares de desarrollo	<input type="checkbox"/> Construcciones conceptuales estables (no se abren como operativos) <input type="checkbox"/> Sí se reduce complejidad Paradigma de las NPS	<input type="checkbox"/> La descentralización debe involucrar transferencia de poder hacia los niveles regionales (integración de actores) <input type="checkbox"/> Evidenciar los paradigmas y ponerlos en cuestión mediante procesos participativos.

Niveles / Dimensiones	Tipo de Integralidad	Expresión Operativa	Brecha/elem. de integralidad	Caminos posibles
Saberes/ dimensión epistemológica (¿cómo se construye conocimiento?)	Necesidad	<input type="checkbox"/> Sistemas de información geográfica <input type="checkbox"/> Se trabaja con datos objetivos <input type="checkbox"/> Principio de identidad	<input type="checkbox"/> Ausencia de actores locales. <input type="checkbox"/> No hay reflexividad en las preguntas <input type="checkbox"/> No se considera la dimensión reticular. Los actores se objetivizan por medio de datos cuantitativos <input type="checkbox"/> Epistemología convencional	<input type="checkbox"/> Integrar análisis de redes, visualizando actores y relaciones <input type="checkbox"/> Abrir el proceso de definición de preguntas a actores locales, fuera del ámbito estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Coraggio, José Luis. 1999. *Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid, Miño y Dávila editores.
- Correa, Germán. 2001. *Descentralizar el estado desde la región: organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local*. Santiago, PNUD, Grupo de políticas públicas.
- Durston, John y Miranda, Francisca (comp.) *Capital social y políticas públicas en Chile*. Vol I y II. Santiago, CEPAL ECLAC.
- Espinoza, Vicente. 1999. *Dinámica Reticular de la desigualdad social en la pobreza de Santiago de Chile en los 90*. Versión preparada para el Seminario Clases y Capas sociales. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Hanneman, Robert. *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*.
- Ibáñez, Jesús. 1998 (coord.). *Nuevos avances en la investigación social I y II*. Barcelona, Proyecto a Ediciones.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). Gobierno de Chile. 2004. *Desarrollo Regional: Balance de una década de Gobiernos Regionales*. Santiago.
- Morales, Alvaro. *Lo complejo, las redes, la sustentabilidad y la metodología participada*. Unidad didáctica 5, módulo de sustentabilidad. Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Universidad Complutense de Madrid.
- Raczynski, Dagmar. 2001. *Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en como se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales*. Santiago. Documento presentado en el seminario 'Perspectivas innovativas en política social. Desigualdades y reducción de brechas de equidad', MIDEPLAN - CEPAL.
- Silver, Hilary. 1994. 'Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas'. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, nº 5-6, 607-662
- Sagasti, Francisco; Iguíñiz, Javier; Schuldt, Jürgen *Equidad, Integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*. Unidad didáctica 5, módulo de Políticas sociales integrales. Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Universidad Complutense de Madrid.
- SUBDERE (Subdirección de Desarrollo Regional y Administrativo) Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. 2004. *Guía metodológica Sistema de Gestión Territorial Integrada, versión 2.0*. Santiago.
- Villasante, Tomás; Montañés, Manuel y Martí, Joel (coord.). 2000. *La investigación social Participativa. Construyendo ciudadanía I*. Madrid, El Viejo Topo.

- Villasante, Tomás; Montañés, Manuel y Martín, Pedro (coord.) 2001. *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía 2.*

- Villasante, Tomás. 2002. *Sujetos en movimiento. Redes y proceso creativos en la complejidad social. Construyendo ciudadanía 4.* Montevideo, Nordan comunidad.

**NEGOCIACIÓN DE PROPUESTAS AL PLAN  
DE AUTO ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA  
EN EL DISTRITO DE LLOCHEGUA,  
VALLE DEL RIO APURÍMAC, AYACUCHO**

CÉSAR BASILIO ESTASIO  
VÍCTOR BELLEZA DE LA ROCA  
CARLOS CUEVA SIFUENTES  
CÉSAR DELGADO PIZARRO  
GEOVANNA LOVERA HIDALGO  
PERÚ, JUNIO 2003

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los ríos Apurímac y Ene se constituyen en la división limítrofe de tres departamentos: Ayacucho, Cusco y Junín. A lo largo de su recorrido se constituye el Valle que lleva el mismo nombre -en adelante VRAE. La margen derecha del VRAE lo conforman los distritos ribereños de Kimbiri y Pichari en la región Cusco, mientras que la margen izquierda los distritos ribereños de Santa Rosa, Ayna, Sivia y Llochegua, además de zonas selváticas de los distritos de San Miguel y Chungui en la región Ayacucho. El distrito de San Martín de Pangoa en la región Junín, donde se ubica el inicio del Río Ene, ocupa ambos márgenes.

El VRAE es uno de los valles más complejos. Su población, predominantemente ayacuchana y de origen quechua, contrasta con la población nativa Ashaninka, generando conflictos de posesión de tierras, explotación de recursos y otros propios del desencuentro de más de dos culturas diferentes. Administrativamente, el VRAE depende de tres Gobiernos Regionales: Ayacucho, Cusco y Junín. El VRAE fue escenario de la cruenta violencia vivida en los años '80 y '90; y, actualmente, es una de las tres zonas de presencia enfocada con rezagos de Sendero Luminoso. Hacia los años '90 el VRAE cobra otro tipo de importancia al convertirse en una de las zonas cocaleras y de narcotráfico más importante del país. Además, la pobreza, agudizada por la subversión especialmente en el distrito de Llochegua y la actividad ilícita del narcotráfico, configura parte del complejo escenario del VRAE. Sin embargo, a pesar de su

complejidad, este valle es uno de los ejes de desarrollo más importantes del departamento de Ayacucho.

En los últimos años, con la caída de los precios de los principales productos del Valle: café, cacao y coca, se hizo evidente el problema de la dependencia económica que el Valle tiene de los cultivos de hoja de coca. Se estima que alrededor de un 80% de la producción de hoja de coca se destina a fines ilícitos. Hacia mediados del año, 2003 el Presidente de la república, señor Toledo, anunciaba la reducción de los cultivos de coca de 34,000 Has. a 12,000 Has. las que se calculan como destinadas a satisfacer el consumo legal de la coca. Esto ha provocado que las principales cuencas cocaleras, entre ellas el VRAE, establezcan acuerdos con el Gobierno Nacional a fin de dar solución a este agudo problema, luego de medidas de presión social como paros agrarios y marchas de sacrificio.

Al momento de implementar el estudio se habían establecido dos momentos importantes de diálogo entre los productores del Valle y el Gobierno Nacional:

- El primero a raíz del paro regional realizado entre el 26 y 28 de junio de 2001, en donde se firmó un Acta de Diálogo entre los dirigentes de la FEPAVRAE y el Gobierno Nacional;

- El segundo como consecuencia de una marcha de sacrificio de la FEPAVRAE, entre el 31 de julio y el 4 de agosto del mismo año, en la que una Comisión de Alto Nivel, presidida por el Ministro de Agricultura, firmó una segunda Acta de Diálogo con los dirigentes de la FEPAVRAE.

La segunda Acta de Diálogo, que aborda diferentes aspectos, no sólo vincula a la producción de hoja de coca, es la que enmarca la negociación entre el Gobierno y la FEPAVRAE para dar solución a los problemas más sentidos por los habitantes del Valle. En este marco, los representantes de los productores del Valle y del Gobierno Nacional buscarán una salida negociada a la producción de hoja de coca mediante un Plan Estratégico del VRAE de Reducción Gradual, Sustentado y Sostenible de la Hoja de Coca y Lucha contra el Narcotráfico y la Subversión y a los problemas integrales del Valle a través del diseño de un Programa de Desarrollo Integral y Sustentable para el VRAE. En este contexto, la presente investigación-acción pretendía contribuir a la construcción de propuestas negociadas que satisficieran las expectativas, tanto de los productores del Valle, como del Gobierno Nacional.

En este marco, el Grupo de Investigación Acción Participativa-GIAP se inició con los siguientes objetivos de investigación:

- Objetivo General.

Promover una negociación participativa de propuestas entre los agricultores del VRAE y el Gobierno respecto al *Plan Estratégico del VRAE de Reducción Gradual, Sustentado y Sostenible de la Hoja de Coca y Lucha contra el*

*Narcotráfico y la Subversión y del Programa de Desarrollo Integral y Sustentable para el VRAE* acordados en el Acta de Diálogo de Ayacucho.

- Objetivos Específicos.

- a) Identificar los actores, redes existentes y conjuntos de acción alrededor de la erradicación de cultivos de coca en el distrito de Llochegua.

- b) Identificar y analizar los discursos de los actores sociales respecto a la erradicación de cultivos de coca en el distrito de Llochegua

- c) Sistematizar de manera participativa las propuestas alrededor de la erradicación de cultivos de coca en el distrito de Llochegua

- d) Generar mecanismos de negociación de las propuestas trabajadas participativamente respecto a la erradicación de cultivos de coca en el distrito de Llochegua.

- e) Generar estrategias de negociación de las propuestas trabajadas participativamente respecto al tema de erradicación.

## **2. CONTEXTO: POLÍTICAS ANTIDROGAS Y EL PROBLEMA DE LAS DROGAS**

Después de haber trabajado el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo, con una visión de desarrollo, más que con la de erradicación, por siete años; considerando además que en los últimos tres años, la inestabilidad política en el Perú ha motivado el descuido de las fronteras como parte del trabajo de interdicción para combatir el tráfico ilícito de drogas, la subida del precio de la hoja de coca entre otros aspectos relevantes; era necesario corregir el rumbo de la política del país respecto a la erradicación de cultivos ilícitos y en particular al desarrollo alternativo. Empero, en el proceso para lograr esta corrección, no se tuvieron en cuenta -pese a conocerlas- las experiencias vividas en este país respecto a la reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, que en muchos casos fueron exitosas, especialmente aquellas desarrolladas o ejecutadas por organizaciones locales ligadas a las Municipalidades de los ámbitos de intervención.

A diferencia de los primeros años de la década del 90, cuando el Gobierno del Perú logró la disminución más importante de los cultivos de coca en Latinoamérica, el Gobierno Nacional actual, afronta dificultades de aceptación y credibilidad, necesarias para ponerse al frente ante situaciones complejas como las que ahora se nos presentan en la recientemente declarada zona de emergencia, que incluye al valle del Río Apurímac y del Ene.

La caída de la gobernabilidad, las presiones de EE.UU. para ejecutar el modelo que ellos plantean, la ruptura de las organizaciones de las zonas rurales y el poco entendimiento de los problemas del agricultor cocalero por parte de USAID han

motivado un escenario desolador para el campesino cocalero, especialmente para las mujeres que, como consecuencia del terrorismo y los excesos de las Fuerzas Armadas, muchas han quedado viudas o con serios problemas psicológicos. Asimismo, la juventud de los ámbitos cocaleros, otrora, comercializadora de la hoja de coca y pasta básica de cocaína -traqueteros-, no ha sido debidamente tratada para superar la pérdida de valores y como consecuencia de tal carencia, se encuentran ahora grupos sociales con serias dificultades para insertarse en los sectores productivos que se apoyan en la legalidad.

Las zonas cocaleras, han generado un rápido empobrecimiento del suelo, debido a las condiciones geográficas de las laderas de ceja de selva y cada vez es más sentida la necesidad del recurso agua, que en estas regiones del territorio suelen ser captadas de las montañas cubiertas de una vegetación que cada vez es menos alta y menos densa. Además la contaminación de los recursos de los ríos por los productos químicos utilizados en el proceso de producción de la coca y de pasta básica de cocaína se tiene la permanente amenaza de la seguridad.

## 2.1. La política mundial sobre drogas

Según el Transnational Institute-TNI<sup>1</sup> dos tendencias opuestas en materia de políticas de drogas han tomado forma en la última década: una se inclina hacia la tolerancia y el pragmatismo y tiene su centro de gravedad en Europa; y otra, liderada por EEUU, trata de reforzar la mentalidad de tolerancia cero con medidas más represivas. Estas tendencias divergentes parten del reconocimiento común de que todos los esfuerzos combinados hasta ahora no han conseguido un impacto global.

Quizás abunden buenas prácticas a nivel local, pero no hay, de hecho, reducción ni de la oferta ni de la demanda de drogas ilícitas. En los mercados del consumo, los precios al por mayor y al detalle disminuyen, mientras la pureza aumenta, lo que significa que no hay escasez en el mercado.

Algunos concluyen que este reconocimiento debería llevar a una evaluación general: revisión de los principios aplicados, apertura del debate, más espacio para la experimentación con otros enfoques y objetivos más realistas de reducción del daño relacionado con las drogas. Otros, sin embargo, mantienen que la medicina no ha funcionado porque no era suficiente, y que hay que aplicar una dosis más fuerte: reafirmar el compromiso político, oponerse a cualquier tolerancia, cerrar filas tras un enfoque serio, fijar fechas límite y no temer ensuciar-se las manos para lograr resultados concretos.

<sup>1</sup> Transnational Institute. *Programa Drogas y Democracia. Drogas: Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impase*. TNI Briefing Series. Amsterdam, Julio de 2002. 15 p.

En la ONU esta polarización ha causado una parálisis. El Programa de la ONU para la Fiscalización Internacional de Drogas-PNUFID, ha promocionado activamente el discurso de la reafirmación, sofocando las tentativas de abrir un debate, censurando los comentarios críticos en sus propias publicaciones, pregonando casos de dudoso éxito y castigando puntos de vista divergentes dentro de su propio personal. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes-JIFE, ha mantenido una interpretación muy estricta de las convenciones de la ONU, y regularmente sobrepasa su limitada jurisdicción, emitiendo juicios sobre Estados soberanos con políticas diferentes, y presionándoles para que vuelvan a la línea.

La polarización entre las tendencias divergentes se hizo visible en la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas-UNGASS, en inglés, celebrada en junio de 1998. Su consigna, *Un mundo libre de drogas-¡Podemos hacerlo!* reciclaba la ilusión de que con el suficiente compromiso y una estrategia firme era posible eliminar completamente las drogas ilícitas del planeta. Para alcanzar este objetivo, durante los meses previos a UNGASS, el PNUFID elaboró un ambicioso plan llamado SCOPE - en inglés, la Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera en el 2008. El PNUFID, esperaba que UNGASS aprobara SCOPE, una combinación de proyectos de desarrollo alternativo y de operaciones de erradicación de cultivos ilícitos en Colombia, Bolivia, Perú, Birmania, Laos, Vietnam, Afganistán y Pakistán, los ocho países en donde se concentra la producción de coca y de adormidera.

La Asamblea General no aprobó la estrategia, ya criticada en los encuentros preparatorios de Viena. El plan no llegó ni a la agenda de UNGASS. Pero su Declaración Política refleja todavía algunos de sus principios, dándole la bienvenida al *enfoque global del PNUFID para la eliminación de los cultivos ilícitos*, y al afirmar que todos los países deben comprometerse *a trabajar estrechamente con el Programa para desarrollar estrategias, con la perspectiva de eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera en el año 2008*.

## La insistencia norteamericana en el tema

En este mismo período (1997-98) se impulsaba la reafirmación en Estados Unidos. Aumentó la presión para intensificar la guerra química a las drogas en todo el mundo, mientras que el Congreso estadounidense asignaba recursos para la promoción de un frente biológico. La visión de SCOPE y la fecha límite del 2008 puesta por UNGASS, junto al carácter agresivo de la Ley para la Eliminación de las Drogas en el Hemisferio Occidental -aprobada por el Congreso de EEUU en octubre de 1998, produjeron los planes maestros para la

región andina. La ofensiva se centró en Bolivia -el plan Con Dignidad- y en Colombia, con operaciones masivas de fumigación aérea dentro del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y, recientemente, la inclusión de Colombia en la guerra global contra el terrorismo.

### **Espacios de maniobra por el lado de la oferta**

Por el lado del consumo hay una tendencia clara hacia políticas de drogas más indulgentes y pragmáticas. Por el lado de la producción, por el contrario, se han escalado los enfoques represivos. Las convenciones de la ONU dejan poco espacio para maniobrar con respecto a los cultivos relacionados con drogas en los países en desarrollo en donde miles de campesinos dependen de estos cultivos ilícitos para subsistir. La última década estuvo marcada por: una intensificación de las fumigaciones químicas de los cultivos en Colombia; una tentativa de desarrollar microherbicidas para iniciar un frente biológico en la guerra a las drogas; incremento de la acción militar en el control de drogas, especialmente en América Latina bajo la dirección de EE.UU.

Las iniciativas de reducción de la oferta en los países productores han generado enorme perjuicio a los individuos y a la sociedad en su conjunto, intensificando los conflictos internos, corrupción, violaciones a los derechos humanos, destrucción de medios de subsistencia y degradación del medio ambiente. Los eslabones más vulnerables de la cadena de drogas -consumidores por un lado y pequeños campesinos y comunidades indígenas involucrados en cultivos ilícitos por el otro- han sufrido de manera desproporcionada las consecuencias negativas de las políticas de drogas. Para los consumidores, el régimen global permite al menos un margen de flexibilidad del que los países pueden optar por servirse. Este margen incluye la despenalización del consumo, la agilidad y proporcionalidad en la aplicación de la ley, una variedad de servicios de tratamiento y medidas de reducción del daño como el intercambio de jeringuillas.

Desde la Convención de 1988, no hay tal espacio de maniobra para el lado de la producción. La disposición especial aplicable al cultivo de la Convención de 1961, artículo 22, deja todavía en manos de los países individualmente la decisión de penalizar o no. Por fuera de este sistema no se permitiría ningún cultivo. Esta flexibilidad de la Convención de 1961 estaba vinculada a un acuerdo para eliminar el consumo de opio en 15 años, y el de coca y cannabis en 25. Estas posibilidades se extinguieron con la adopción del artículo 3, parágrafo 1 de la Convención de 1988, que tiene un carácter obligatorio absoluto, al estatuir que todas las partes firmantes deben *tipificar como delitos penales en su derecho interno (...) el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961.*

La ausencia de flexibilidad en el lado de la producción es un obstáculo importante a las tentativas de introducir políticas pragmáticas para los pequeños campesinos ilícitos. Ha sido así en las negociaciones con sindicatos de cocaleros en Bolivia y el Perú, en las propuestas que se debatieron en el Congreso colombiano para despenalizar los cultivos ilícitos de pequeña escala. Esto impide también, en el marco de los programas de desarrollo alternativo, las tentativas de encontrar una base legal que permita más esquemas realistas de reducción gradual, adecuados al paso lento en que se generan medios alternativos de subsistencia.

## **2.2. La estrategia hemisférica antidrogas <sup>2</sup>**

### **Reducción de la demanda**

Los países del Hemisferio reconocen que el uso indebido de drogas constituye una grave amenaza a la vida y la salud, no sólo de quien las consume, sino también para la comunidad en general. La forma en que ha evolucionado este problema demuestra que la reducción de la demanda debe ser un componente clave de las políticas para hacer frente al problema.

La demanda sigue siendo una poderosa fuerza que impulsa la producción y el tráfico de drogas. Cada país de la comunidad global tiene la responsabilidad de abordar el tema de la demanda y disminuir este incentivo. Los países del Hemisferio reconocen la necesidad de continuar considerando la reducción de la demanda como una prioridad de la política antidrogas, que comprenda programas integrales de reducción de la demanda y de aplicación de la ley.

Los programas nacionales de reducción de la demanda tendrán en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos de población a los cuales se dirigen. De igual forma fomentarán el diálogo con instituciones de enseñanza e investigación y con organizaciones no gubernamentales, a fin de lograr una mejor comprensión de las tendencias y manifestaciones del problema de la demanda de drogas y su evolución en el tiempo, así como la posibilidad de emplear criterios científicos para medir los resultados de las estrategias desarrolladas.

También deberían considerar la promoción de espacios de participación ciudadana, la difusión sobre los efectos nocivos del consumo de drogas a través de los medios masivos de comunicación y el tratamiento y la rehabilitación de drogadictos, así como otras medidas alternativas.

---

<sup>2</sup> CICAD. Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. 1998

La recolección, el análisis y la difusión de información son componentes importantes de la reducción de la demanda y sirven para identificar los grupos de alto riesgo, sus características y necesidades, los obstáculos a la prevención y el tratamiento y las tendencias emergentes. El tratamiento y la rehabilitación proporcionan a los consumidores de drogas los medios para romper con el uso indebido y vivir vidas más libres, saludables y productivas, y constituyen un deber ético de la sociedad en general.

### **Reducción de la oferta**

En esta estrategia integral y equilibrada de reducción de la oferta, los países del Hemisferio reconocen que su acción se orientará a hacer frente a todas las categorías de drogas, es decir, las de origen natural, las sintéticas y las psicoactivas de uso farmacéutico.

Los Estados reconocen que la oferta ilícita de drogas, tanto de origen natural como sintético, constituye otro problema esencial en el Hemisferio que exige la adopción y el perfeccionamiento de medidas destinadas a eliminar su disponibilidad. En el caso de las drogas de origen natural, podrían aplicarse medidas integrales, como el desarrollo alternativo, y de aplicación de la ley como la erradicación, entre otras. En el caso de las drogas de origen sintético, mecanismos de control y de la aplicación de la ley para suprimir su producción y tráfico. Estas medidas se aplicarán respetando las condiciones y circunstancias particulares de cada país. La determinación, definición y aplicación de las mismas serán responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos.

Los países del Hemisferio reconocen en el desarrollo alternativo un componente de importancia para generar y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que posibiliten la superación de los factores que condicionan el fenómeno y que llevan a la oferta ilícita de drogas. Además se establece que: En la ejecución de los programas de reducción de la oferta, los países brindarán especial atención a la variable ecológica del problema que permita una adecuada protección del medio ambiente.

### **Medidas de control**

El desmantelamiento de las organizaciones delictivas y sus redes de apoyo debe ser otro de los objetivos clave de las iniciativas que tomen los países del Hemisferio contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. La aplicación de la ley respecto de los agentes, instrumentos y beneficios derivados de la actividad delictiva son eficaces disuasivos de la participación en esta actividad ilícita.

Éstos intensificarán sus esfuerzos para intercambiar información y recabar las pruebas y evidencias que faciliten el enjuiciamiento y condena de los dirigentes y demás miembros de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, en el marco del pleno respeto del debido proceso.

Los países del Hemisferio reconocen que se debe otorgar prioridad al desarrollo de sus sistemas jurídicos, recordando en especial la índole compleja del problema del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Asimismo reconocen la necesidad de adoptar mecanismos jurídicos que contribuyan a armonizar las respectivas legislaciones nacionales y los procedimientos de investigación y recolección de pruebas.

Asimismo reconocen la importancia de contar con acuerdos de cooperación que permitan prevenir y controlar el desvío de precursores y químicos esenciales frecuentemente utilizados en la fabricación de drogas, teniendo en cuenta las nuevas tendencias de desvío que se fueren detectando.

El contrabando de drogas y de sustancias químicas esenciales y precursores para la elaboración de las mismas, en especial a través de puertos y en contenedores de carga, es uno de los problemas de más rápido crecimiento a nivel internacional. Por eso deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para el perfeccionamiento de los organismos nacionales de control y celebrar acuerdos internacionales que impidan el desarrollo de estas actividades ilícitas.

Los países del hemisferio reconocen además que la implementación de programas nacionales y una efectiva cooperación internacional, en el ámbito del intercambio de información, capacitación y la realización de operaciones encaminadas a detectar, investigar y confiscar estos embarques ilícitos, entre otros, son aspectos importantes de una estrategia integral a desarrollar, respetando la soberanía y la integridad territorial de cada país.

## **2.3. La política antidrogas norteamericana**

### **Iniciativa Regional Andina**

La Iniciativa Regional Andina forma parte de la política de Estados Unidos respecto a la Región Andina y se concentra en tres metas primordiales:

- Promover y apoyar la democracia y las instituciones democráticas
- Fomentar el desarrollo económico sostenible y la liberalización del comercio
- Reducir significativamente en la fuente la oferta de drogas ilícitas a Estados Unidos, reduciendo al mismo tiempo la demanda en Estados Unidos.

La iniciativa Regional Andina consigna en su Meta 3 la *Ayuda Antidrogas y a*

*la Ejecución de la Ley.* Menciona que el apoyo de Estados Unidos a las acciones antidrogas en los Andes tiene el propósito de reducir la producción ilícita de coca un 20% para fines de 2002 -año base: 1999-, y un 40% para fines de 2007. Esto incluye una reducción del 30 % en la producción colombiana de coca y la eliminación de la producción ilegal de coca en Bolivia para fines de 2002. Mediante una gama equilibrada de acciones de reducción de la demanda y reducción de la oferta, esperan reducir a la mitad la adicción a drogas y la disponibilidad de éstas, y las consecuencias de la adicción a drogas en por lo menos 25 % para 2007. Con este fin, el financiamiento de la reducción de la demanda se ha duplicado con exceso desde el año fiscal 1999 y es más del doble de lo que Estados Unidos gasta en todos los programas estadounidenses internacionales y de interceptación combinados.

El documento señala que los países andinos producen virtualmente toda la cocaína del mundo, y en años recientes se han convertido en el proveedor de heroína más importante de la costa oriental de Estados Unidos. La ayuda de Estados Unidos a la región para combatir la producción y tráfico de drogas ha sido significativa, y ha logrado algunos éxitos notables. En los últimos cinco años el cultivo de coca en Perú y Bolivia ha sido reducido cerca de un 70 por ciento. Estos avances, sin embargo, se han visto anulados, en su mayor parte, por la expansión espectacular del cultivo de la coca en Colombia, plagada de conflictos, donde los traficantes, para prosperar y expandirse, han sacado partido de la falta de presencia gubernamental en las áreas rurales.

Debido al éxito de la reducción de la oferta en Perú y Bolivia, la producción mundial de cocaína disminuyó casi un 20 por ciento entre 1995 y 1999. Esa disminución continuó en 2000 en Perú y Bolivia, pero, debido al aumento del cultivo de coca en Colombia, la producción general en todo el mundo se mantuvo estadísticamente estable en 2000. El potencial de producción de la cocaína colombiana ha aumentado más de 150 % desde 1995.

Los patrones de consumo de la cocaína también han cambiado significativamente. El número de consumidores estadounidenses de cocaína ha caído un 70 % desde su máximo en los años 80, lo que refleja una declinación radical del consumo esporádico de cocaína en Estados Unidos. Por consiguiente, la mayor parte de la cocaína la consumen los adictos empedernidos. El consumo total de cocaína en Estados Unidos se ha mantenido estable desde 1997 en alrededor de 300 toneladas métricas anuales. Sin embargo, el consumo de cocaína en Europa y los países andinos de origen de la droga ha aumentado drásticamente en el mismo período, y estos dos grupos, tomados en conjunto, consumen aproximadamente la misma cantidad que Estados Unidos. El precio de la cocaína en Estados Unidos se ha mantenido estable o ha caído ligeramente, lo que refleja la continua y pronta disponibilidad. La continua presión sobre la demanda en Estados Unidos,

unida a un apoyo apropiado en los países de origen andinos, debería crear un incentivo negativo a la producción ilegal de coca. La variable no controlable del mercado es el consumo de cocaína fuera de Estados Unidos.

### **Plan Colombia**

La fuerte concentración de la industria de la cocaína en el sur de Colombia en los últimos años, protegida por un ambiente al margen de la ley promovido por una fuerte presencia y participación de las FARC y los paramilitares en el comercio de drogas, plantea tanto un reto como una oportunidad a la política estadounidense y colombiana. La respuesta del gobierno colombiano fue el Plan Colombia, programa de 7.500 millones de dólares y cinco años de duración, al cual Estados Unidos ha prometido más de mil millones de dólares en ayuda. Este ambicioso programa tiene un potencial tremendo, pero le llevará tiempo alcanzar el éxito, aunque los esfuerzos de erradicación e interceptación ya van comenzando con rapidez. Mantener el impulso de este programa es esencial para los objetivos de EE.UU. en la región.

### **Esfuerzos regionales para complementar el Plan Colombia**

A todos los vecinos de Colombia les preocupa la posibilidad de un derrame, específicamente en el sentido de que la presión aplicada por el Gobierno colombiano en el sur de Colombia resulte en el movimiento de refugiados, guerrilleros, paramilitares y traficantes de drogas hacia otros países a través de las fronteras porosas. Si bien le recalamos a la región nuestro punto de vista de que los efectos corrosivos de la producción y el tráfico de drogas se han venido derramando durante años a través de las fronteras de Colombia, no creemos que el Plan Colombia resulte en la huida de un número significativo de refugiados, ni en un aumento significativo de las operaciones transfronterizas de las FARC, el ELN o las AUC. Creemos, sin embargo, que resultará en un desplazamiento importante de la industria de la cocaína.

Para impedir que los traficantes se reubiquen simplemente en otras partes, es necesario reforzar los esfuerzos antidrogas en los países vecinos. Por esa razón, en la asignación para el Plan Colombia en el año fiscal 2001 se separaron 180 millones de dólares para otros países de la región. A medida que avanza el Plan Colombia, será necesario evaluar constantemente la reacción de los traficantes y su potencial de restablecer la industria de la cocaína fuera de Colombia. Según evolucione la amenaza de las drogas fuera de ese país, podemos tener necesidad de acelerar esta ayuda, o considerar un tipo de ayuda diferente, de modo que a los traficantes se les impida establecer una nueva zona de producción de coca.

Esta ayuda tiene que equilibrarse con la interceptación y la aplicación de la ley, la erradicación, el desarrollo alternativo y la reforma judicial, dirigidos cuidadosamente hacia diferentes objetivos en cada país, a fin de satisfacer las necesidades individuales.

### **Reducción de la demanda**

Al programa andino lo complementa un aumento significativo de fondos destinados a la reducción de la demanda interna en Estados Unidos. Dado que los adictos consumen en Estados Unidos una proporción mucho mayor de la cocaína que los consumidores esporádicos, es necesario que los esfuerzos de reducción de la demanda incluyan un esfuerzo más intenso para cerrar la brecha del tratamiento público. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1998 sobre la Adicción a Drogas, el estimado de la diferencia entre aquellos que necesitan tratamiento y aquellos que en realidad lo reciben -brecha del tratamiento- es de aproximadamente 2,9 millones de personas.

En la última década, el Presupuesto Nacional de Control de Drogas destinado a reducir la demanda ha aumentado más de 60 %, hasta un nivel de 5.800 millones de dólares en el año fiscal 2001. Este aumento es en su mayor parte resultado de los esfuerzos para ofrecer capacidad adicional de tratamiento de drogas, alentar el uso de programas basados en la investigación y enviar mensajes de prevención dirigidos específicamente a la juventud.

Si se considera la tasa creciente de adicción y consumo de drogas en los países de origen, necesitamos acoplar los esfuerzos de reducción de la oferta al apoyo a los programas de reducción de la demanda del país anfitrión. Los programas de Reducción de la Demanda Internacional tienen el fin de:

- Crear apoyo público y político en los países de producción y tránsito para que cooperen con Estados Unidos en reducir la oferta;
- Fortalecer la voluntad de la comunidad internacional en favor de políticas antidrogas abarcadoras;
- Aumentar la comprensión de sus propios problemas de consumo de drogas en países y regiones claves;
- Mejorar las encuestas epidemiológicas y las iniciativas de concientización pública;
- Educar a la comunidad internacional en torno a las políticas y programas estadounidenses para combatir la adicción a drogas; y
- Establecer alianzas multilaterales efectivas para combatir el consumo de drogas.

Una de las críticas constantes que encaramos en América Latina mientras trabajamos en el terreno de la lucha antidroga, es que Estados Unidos no hace lo suficiente para refrenar la demanda interna. Si bien hemos tenido algún éxito en ir más allá de la tradicional y estéril disputa entre países de oferta y países de demanda, y hemos invertido un esfuerzo considerable para explicar todo lo que hacemos en nuestro país para atender nuestros problemas de drogas, esto sigue siendo un tema de discusión. Al presente, el consumo total de cocaína en América del Sur y Europa compite de cerca con el consumo en Estados Unidos, lo que vuelve borrosa la vieja línea de distinción entre naciones productoras y naciones consumidoras y demuestra que la reducción de la demanda no es un simple problema estadounidense. Al proseguir con decisión con nuestros propios esfuerzos de reducción de la demanda, promovemos el apoyo político de los gobiernos extranjeros en favor de la reducción de la oferta y eliminamos un problema político potencial.

### **Ayuda de seguridad**

La capacidad de las fuerzas armadas andinas de llevar a cabo las misiones esenciales de apoyar a las instituciones democráticas, a controlar las fronteras internacionales y respaldar los esfuerzos antidrogas ha declinado significativamente en la última década. En general, las fuerzas armadas andinas se ven limitadas en su capacidad de realizar las misiones que les son requeridas. También se ven todavía influidas, en cierto grado, por rivalidades regionales históricas, que no reflejan amenazas reales y actuales a las seguridades nacionales. La mayoría soporta la carga de un equipo en deterioro u obsoleto que cada vez se vuelve más difícil y caro de mantener y operar.

Los Gobiernos latinoamericanos consideran necesario que sigamos trabajando con las fuerzas armadas de los países anfitriones, la Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa-JID, para recalcar la subordinación a la autoridad civil legítima, la adhesión a las normas constitucionales y el respeto a los derechos humanos. Es necesario que mejoremos la cooperación regional a través del proceso de las Ministeriales de Defensa de las Américas y otras estructuras de defensa regional hemisférica, y que vinculemos más estrechamente este proceso con el proceso general de la Cumbre de las Américas para reducir la división entre civiles y militares que es evidente en la mayoría de los países andinos. Es necesario también que invirtamos fuertemente en el mejoramiento de la calidad y competencia de los civiles que trabajan en los ministerios de defensa de las naciones anfitrionas.

## Estrategia Norteamericana de Control de Drogas

La Oficina de Política para el Control de Drogas de EE.UU., en su documento La Estrategia Nacional para el Control de Drogas Informe Anual 2001, consigna las metas de la Estrategia Nacional de Control de Drogas Ilícitas 2001<sup>3</sup>:

- *Educar y permitir a la juventud de Estados Unidos que rechace las drogas ilícitas así como el alcohol y el tabaco.*
- *Mejorar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos mediante la reducción substancial del crimen y la violencia relacionados con las drogas ilícitas.*
- *Reducir los costos sociales y en salud que resultan para el público debido al consumo de drogas ilícitas, mediante reducción de la falta de tratamiento.*
- *Cerrar las fronteras aéreas, terrestres y marítimas a la amenaza de las drogas ilícitas.*
- *Acabar con las fuentes extranjeras y nacionales de la oferta de drogas ilícitas.*

La estrategia plantea en su Meta 5 que el predominio de la ley, los derechos humanos y las instituciones democráticas se ven amenazados por el tráfico y consumo de drogas. Los programas internacionales de reducción de la oferta no sólo reducen el volumen de drogas ilegales que llegan a nuestras fronteras sino que también atacan a las organizaciones delictivas internacionales, fortalecen las instituciones democráticas y cumplen nuestros compromisos internacionales de control de drogas.

La estrategia estadounidense de reducción de la oferta afirma que trata de hacer lo siguiente:

- Eliminar el cultivo y la producción de drogas ilegales.
- Destruir las organizaciones narcotraficantes.
- Interceptar los envíos de drogas.
- La cooperación internacional.
- Salvaguardar la democracia y los derechos humanos.

Estados Unidos sigue concentrando las actividades internacionales de control de drogas en los países de origen. Además, el cultivo y la producción de coca y la amapola del opio para convertirlas en cocaína y heroína son actividades de alta densidad de mano de obra.

En consecuencia, el cultivo y elaboración son relativamente más fáciles de perturbar que otros aspectos del comercio. La estrategia internacional para el control de drogas trata de realzar los recursos, las capacidades y la voluntad política de los países de origen para reducir el cultivo, atacar la producción, inter-

<sup>3</sup> Oficina de Política para el Control de Drogas. La Estrategia nacional para el Control de Drogas. Informe Anual 2001. Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos. Washington, USA. 158 p.

ceptar los envíos de drogas y dismantelar las organizaciones traficantes, incluida la estructura de mando y control, así como su apoyo financiero.

Respecto a su estrategia internacional añade que el Gobierno del Perú hizo un avance enorme hacia la eliminación del cultivo ilegal de la coca en los últimos cinco años. A pesar de la rehabilitación de algunos campos de coca anteriormente abandonados, en 1999 se eliminó 24% de la coca peruana, con una reducción general significativa en los últimos 4 años. Una reducción de 15.000 hectáreas bajo cultivo manual de la coca contribuyó a esta cifra en 1999. El programa de desarrollo alternativo en la lucha contra los narcóticos del Perú - PDA, trabajando por conducto de 100 gobiernos locales, 700 comunidades y 15.000 agricultores, fortaleció notablemente la infraestructura social y económica en estas áreas y ayudó a inclinar la balanza económica a favor de actividades lícitas.

En 2000, el Gobierno de Perú continuó su campaña de erradicación de la coca. El país esperaba eliminar 9.000 Has, aproximadamente, de coca. Sin embargo, una situación política en deterioro aumentó el descontento entre los agricultores de coca en el valle del Huallaga y la posible infiltración procedente del sur de Colombia podrían afectar la dirección positiva del Perú. En noviembre de 2000, los agricultores en el alto valle central del Huallaga realizaron las protestas más fuertes de una década, frenaron las actividades de erradicación y pusieron en peligro la capacidad de Perú de cumplir sus objetivos de erradicación.

## 2.4. Marco del convenio Perú-USA<sup>4</sup>

### Antecedentes

Desde 1995, el Gobierno de los Estados Unidos ha otorgado más de \$160 millones a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID a fin de apoyar el desarrollo alternativo en el Perú. Durante el mismo período, el cultivo de coca en el Perú se ha reducido en 70%, de 115,000 hectáreas en 1995 a 34,000 hectáreas a finales del año 2001.

Si bien el ritmo de la reducción ha disminuido en los dos últimos años, el Perú -con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos- tiene la oportunidad de avanzar hacia la eliminación de la producción de coca ilícita dentro de los próximos cinco años. El compromiso del Gobierno de los Estados Unidos en

<sup>4</sup> <http://lima.usembassy.gov/>. Web de la Embajada de EE.UU. de América, Lima-Perú. Lucha Antinarcóticos. Nuevo convenio para el objetivo estratégico del desarrollo alternativo

este esfuerzo está reflejado en la Iniciativa Regional Andina de la Administración Bush, la cual ha incrementado sustancialmente la asistencia a la región Andina en el año fiscal 2002, incluyendo el aumento del financiamiento otorgado al Programa de Desarrollo Alternativo del Perú, de \$25 millones durante los últimos años, a cerca de \$67.5 millones en el presente año.

Sin embargo, este nivel de financiamiento de los Estados Unidos sólo puede ser sustentado en las acciones decididas del Gobierno del Perú orientadas a reducir, y en última instancia, eliminar la producción de coca destinada al mercado ilegal.

### **Propósito**

A través de este Convenio, USAID proporcionará hasta US\$. 300 millones durante los próximos cinco años a fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones que habitan las zonas cocaleras, como parte de un esfuerzo antinarcoóticos coordinado por los gobiernos de los Estados Unidos y del Perú, en el campo del Desarrollo Alternativo-AC/CN.

Este esfuerzo deberá conducir a la reducción progresiva y sostenida de la producción de coca en el Perú. Como parte del proceso de elaboración de los planes operativos anuales, los gobiernos de los Estados Unidos y el Perú establecerán por mutuo acuerdo las metas de reducción neta que será la base para determinar los avances del Programa de Desarrollo Alternativo Antinarcoóticos.

### **Enfoque**

USAID financiará actividades en tres niveles:

- Apoyo a comunidades seleccionadas sobre la base de los compromisos de erradicar coca, por ejemplo, autoerradicación;
- Desarrollo integral en las zonas aledañas a las áreas cocaleras, por ejemplo, caminos, actividades productivas para la generación de empleo, acciones para vincular al productor con el mercado, servicios sociales, promoción de una gestión de gobierno apropiada;
- Intervenciones a nivel regional y nacional a fin de promover actividades económicas y el estado de derecho, por ejemplo, marco legal para el desarrollo del AD/CN, capacidad para el desarrollo de la comercialización, reforma del sector justicia.

USAID garantizará que todas las iniciativas incorporen el oportuno y correcto flujo de información, el compromiso y participación de las comunidades beneficiarias y la voluntad política de las autoridades peruanas correspondientes a fin de que se tomen las acciones necesarias.

El trabajo se desarrollará principalmente en las principales zonas de producción de coca del Perú -el Valle de los Ríos Apurímac-Ene y el Huallaga. Sin embargo, de ser oportuno, USAID tendrá la flexibilidad de atender otras actividades, especialmente si están relacionadas a los esfuerzos integrales de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo.

### **Implementación**

Sobre la base de la aprobación de USAID y DEVIDA de los lineamientos de la programación anual (por ejemplo zonas prioritarias, asignación de fondos estimados por cada elemento del programa, perfil de las entidades ejecutoras, enfoques, etc.) USAID suscribirá sub-convenios con entidades del sector privado y entidades no gubernamentales. DEVIDA participará en la elaboración de los lineamientos del trabajo y en el proceso de selección de las entidades ejecutoras.

### **Programa de Monitoreo**

Todos los ejecutores harán el seguimiento y presentarán informes de los resultados alcanzados en base a indicadores previamente acordados. USAID y DEVIDA serán responsables del análisis general, la información y la toma de decisiones. Esta información, así como del avance relacionado con las metas generales de reducción y los planes de erradicación e interdicción, serán la base para el otorgamiento futuro de fondos y la toma de decisiones en la ejecución del programa.

### **Principales aspectos del convenio**

- El financiamiento anual se triplicará con relación al monto asignado en los últimos años.
- Las metas anuales de reducción neta de la producción de coca serán la base para el monitoreo de los avances y las decisiones para la asignación de fondos.
- Las actividades integradas de erradicación, interdicción y desarrollo alternativo serán enfatizadas, incluyendo el apoyo para los esquemas de auto-erradicación basados en acuerdos realizados a nivel de las comunidades.
- Por primera vez, USAID financiará mejoras importantes de infraestructura, específicamente la mejora de carreteras principales a fin de potenciar el acceso al mercado y reducir el aislamiento político, social y cultural.
- El Gobierno del Perú se comprometerá a proporcionar los recursos necesarios para DEVIDA a fin de implementar la Estrategia Nacional Antinarcoóticos, mejorando la capacidad de comunicación de DEVIDA y analizando el marco

legal que rige la producción y comercialización de coca, así como proponiendo cambios que contribuyan a los esfuerzos antinarcóticos.

## 2.5. Estrategia antidrogas peruana

### 2.5.1. Ejes y Programas

La Estrategia Nacional contra las Drogas ha sido diseñada para enfrentar integralmente los problemas de producción, tráfico y consumo de drogas; así como los delitos conexos, con pleno respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, para lo cual se basa en cuatro grandes ejes:

1. Reducción del Consumo de Drogas y Rehabilitación de los Dependientes de Drogas.

2. Interdicción y Represión al Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

3. Desarrollo Alternativo y Cuidado del Medio Ambiente y recuperación de eco-sistemas degradados.

4. Erradicación de cultivos ilícitos en cumplimiento de la legalidad.

Para la ejecución de estos cuatro ejes, la presente Estrategia Nacional Contra las Drogas, consta de cinco programas centrales y dos programas transversales que apoyan a dichos programas centrales: los Programas de Comunicaciones y de Cooperación y Relaciones Internacionales.

Los programas centrales, aprobados por el Consejo de Ministros, son los siguientes:

· **Programa de prevención al consumo de drogas y rehabilitación del drogodependiente**, tiene por finalidad principal, reducir el consumo de drogas y recuperar la salud del drogodependiente, reinsertándolo socialmente.

· **Programa de interdicción, lavado de dinero y delitos conexos**, tiene por finalidad principal evitar la producción, comercialización y tráfico de drogas así como sus delitos conexos.

· **Programa de desarrollo alternativo**, tiene por finalidad lograr el desarrollo integral en las cuencas cocaleras, mediante la promoción de actividades económicas lícitas y el mejoramiento de los servicios sociales y de infraestructura, a fin de generar las condiciones para que sus poblaciones abandonen definitivamente el cultivo y la economía de la coca. Incluye el desarrollo de actividades agropecuarias, agroindustriales, acuícolas, turísticas y otras que generen productos o servicios rentables y con acceso a los mercados, en armonía con el medio ambiente; así como la dotación de servicios de educación, salud, saneamiento, infraestructura, seguridad y otros que en su conjunto eleven integralmente el nivel de vida de las poblaciones beneficiarias.

· **Programa de cuidado del medio ambiente y recuperación de ecosistemas degradados**, tiene por finalidad desarrollar, en las cuencas potencialmente productoras de coca, actividades de generación de ingresos con cuidado de la biodiversidad y participación de los pobladores, especialmente comunidades nativas, como manera de evitar nuevos cultivos de coca. Asimismo, promover en áreas anteriormente productoras de coca, la recuperación de los ecosistemas degradados, mediante reforestación y otras actividades de recuperación ambiental.

· **Programa de erradicación**, tiene por finalidad apoyar el objetivo de eliminación de los cultivos de coca de uso ilícito, así como eliminar los cultivos de amapola y de marihuana; dentro de un marco de respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

### 2.5.2. Propuesta de Autoerradicación de DEVIDA<sup>5</sup>

#### Concepto

Es un acuerdo que firman los representantes de la comunidad y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA. En este acuerdo, la comunidad se compromete a eliminar totalmente sus cultivos ilegales de coca ubicados dentro de su jurisdicción y aquellos bajo su responsabilidad.

#### Beneficios

· Jornal diario de 55 soles para el agricultor que trabaje en la autoerradicación de los cultivos de coca en su comunidad. Se entregará un máximo de 10 jornales por hectárea. El pago es exclusivamente para la autoerradicación y lo efectuará el CORAH.

· Ayuda alimentaria por única vez para las familias de los agricultores que autoerradicen sus cultivos de coca. Esta ayuda alimentaria será entregada por el CORAH una vez comprobada la limpieza de la chacra. La entrega se hará en el lugar de la erradicación sólo y exclusivamente a los agricultores encuestados por el CADA que autoerradicen sus cultivos de coca

· Jornales de trabajo en obras de beneficio para la comunidad. Los miembros de la comunidad tendrán oportunidad de trabajar en obras de infraestructura social y económica previamente acordadas con la comunidad, recibiendo un jornal por ello. Estas obras se iniciarán sólo una vez que la comunidad haya terminado de autoerradicar todos los cultivos de coca. Esta oferta de trabajo se mantendrá vigente durante 6 meses.

---

<sup>5</sup> Generemos Juntos Nuevas Oportunidades. Programa de Desarrollo Alternativo. Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunicación. DEVIDA. Oficina Desconcentrada de Padre Abad. Folleto de difusión, 12 p.

### **Carácter obligatorio de la autoerradicación**

Si los agricultores y la comunidad no quieren firmar el acuerdo, se erradica de todos modos, haciendo cumplir la ley.

## **2.6 El problema de las drogas que se pretende solucionar**

### **Contexto Mundial**

Según DEVIDA<sup>6</sup>, el comercio de drogas moviliza alrededor de 500 mil millones de dólares al año. Lo cual representa el 7.6% del comercio mundial. Por su parte el PNUFID<sup>7</sup> señala que aproximadamente 185 millones de personas consumen drogas en las siguientes cantidades y tipos:

- 147 millones de consumidores de marihuana
- 33 millones de consumidores de anfetaminas
- 13 millones de consumidores de cocaína
- 13 millones de consumidores de opiáceos
- 7 millones de consumidores de éxtasis

El documento en referencia añade que para el año 2000 hubo una reducción neta de unas 10 mil Ha. de coca equivalente a un 5% de la superficie de arbusto de coca a nivel mundial, mientras que las incautaciones de cocaína disminuyeron en un 7% en el año 2000. Asimismo añade que el uso indebido de cocaína disminuyó en USA, pero aumentó en América del Sur, África y Europa.

Por su parte el CICAD<sup>8</sup> señala que el área cultivada de coca se mantiene fluctuando alrededor de 200 mil Has. en los últimos 10 años. Los cultivos de Colombia que en 1991 eran del 18% del total de la región aumentó al 67% en el año 2000. En el Perú, mientras que en 1991 los cultivos de coca representaban el 59% de la región, disminuyó al 16% en el año 2000. Añade que los esfuerzos de erradicación e interdicción fueron exitosos a nivel de los países con mayores cultivos de coca en el ámbito nacional, mas no así en el regional, por lo que se conoce como el efecto globo. Señala, además, que los métodos utilizados para la reducción de cultivos varían por país: Bolivia: Erradicación; Perú: Interdicción; Colombia: Fumigación química.

<sup>6</sup> DEVIDA. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Estrategia Nacional contra las Drogas 2002 - 2007. Documento impreso. Lima, Perú. 2002. Xx p.

<sup>7</sup> OFDPA. Oficina para la Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito. Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2002. Estudio elaborado por el PNUFID. New York, 2002. 117 p.

<sup>8</sup> CICAD. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Resumen Estadístico sobre Drogas 2001. Organización de Estados Americanos. Washington, USA. 2002. 294 p.

Finalmente, el CICAD menciona que las cifras de producción potencial de cocaína muestran un incremento alarmante. A pesar de los esfuerzos de reducción de cultivos y de incautación de cocaína no se ha logrado reducir la producción, ni la disponibilidad de esta droga.

### **Contexto Nacional**

Respecto al Perú, el CICAD refiere que la estrategia del Gobierno Peruano en los últimos años tuvo más énfasis en la interdicción que en la erradicación. El Perú logró reducir en el número de hectáreas de coca en un 60% entre 1995 y 2000.

En un análisis detallado, el CICAD señala que el porcentaje de reducción mayor corresponde a la cuenca del Río Huallaga, que de 60 mil Has. en 1996 se redujeron a 16,300 en el año 2000. Las hectáreas cultivadas en el Valle del Río Apurímac pasaron de 25.8 mil a 14.9 mil en el mismo período.

Sin embargo, la tendencia de reducción de cultivos de coca en el Perú habría revertido en 2002, en general. Dicha reversión se observaría por el crecimiento de los cultivos de coca en las cuencas cocaleras del Alto Huallaga y Apurímac, en donde se observan tendencias crecientes de cultivos de coca desde el año 2001.

Asimismo, el CICAD señala que las incautaciones han sido del orden de las 24.600 Kg. totales de cocaína por año, mostrándose una disminución severa en 1997, 11.111 Kg. de cocaína y una alta incautación en 1999, 32.846 Kg.

### **Contexto Local**

La producción de coca en el valle del Río Apurímac representa el 27.3% de toda la coca producida en el Perú. En el Valle al año 2002 habían unas 10,000 Has. de coca. La economía de la coca genera aproximadamente unos 10 mil puestos de empleo al año. Asimismo, la economía de la coca representa entre unos 80 a 100 millones de dólares por año, dependiendo del precio de la hoja de la coca, aportando entre un 22 a 27% al PBI regional, que asciende a 1.282 millones de nuevos soles para el año 2002. Cabe señalar que durante el año 2002 e inicios de este año el tipo de cambio se ha mantenido en promedio en 3,5 nuevos soles por dólar americano.

La economía de la coca, en la actualidad, se caracteriza por ser miniparcelaria. En promedio un agricultor posee menos de 1 Ha.<sup>9</sup> de coca cultivada. Alrededor

<sup>9</sup> De acuerdo a los registros de la FEPAVRAE, a agosto de 2002 se tenía un registro de 10,800 agricultores.

de un 40% de los productores de Llochegua son exclusivamente coccaleros. De éstos, el 30% son productores que tienen en promedio entre 0.5 y 2.0 hectáreas, en tanto que el 10% restante posee menos de 0.5 Has.

Ahora bien, contradictoriamente a lo que se piensa, todos los distritos que conforman el VRAE se encuentran con distintos niveles de pobreza, según el último estudio de pobreza realizado por FONCODES. De acuerdo al estudio de FONCODES, la población en pobreza absoluta supera al 60% de la población total de los distritos selváticos del Valle. En Sivia<sup>10</sup> la pobreza absoluta supera el 77%.

### **3. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA IAP PARA LA ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE COCA**

#### **3.1. Diseño de la IAP**

##### **Definición y Negociación del Tema de Investigación**

El tema principal de la IAP realizada en el distrito de Llochegua, margen izquierda del río Apurímac, se define como la erradicación de cultivos de coca. Entre las razones fundamentales para la definición del tema se encuentran las siguientes:

- La erradicación se convierte en el dolor más sentido por la población a partir del anuncio del Gobierno que eliminará los cultivos ilegales de coca en el país.
- Hacia fines de junio de 2002 las tres principales cuencas coccaleras realizan paros regionales colocando como tema central la erradicación de cultivos de coca.
- A partir de estos eventos se abre un proceso de diálogo entre los productores de las cuencas coccaleras con el Gobierno tomando como tema central la erradicación de cultivos de coca

#### **3.2. Sociograma exploratorio y de campo**

Un primer sociograma lo construimos con un grupo de autoridades locales y campesinos del Distrito de Llochegua con la finalidad de ubicar los actores sociales vinculados a la erradicación de cultivos de coca y establecer sus relaciones.

---

<sup>10</sup> El distrito de Llochegua se crea a partir de la división de Sivia. Las condiciones de pobreza son mayores que las de Sivia, por lo que estimamos una mayor pobreza para Llochegua

El sociograma definitivo se trabajó en la reunión que se sostuvo con los agricultores de CODIPA Llochegua en la localidad.

El sociograma se trabajó prioritariamente con los agricultores coccaleros. No se pudo trabajar con todos los actores involucrados o con la mayoría de ellos debido a la poca presencia de instituciones con sede en Llochegua y a la sensibilidad del tema. Al momento de trabajar el sociograma con los agricultores se percibió que al momento de construir las relaciones los agricultores fueron recordados por algunos dirigentes respecto a algunos acuerdos que habían tomado en sus Asambleas, lo que dificultó la construcción de relaciones entre los diversos actores. Sin embargo, ello se subsanó de alguna manera con el sociograma exploratorio y la construcción de los conjuntos de acción que se trabajó con los agricultores.

##### **Los Actores**

Los actores fueron definidos en la reunión sostenida con los agricultores de CODIPA Llochegua. El criterio fundamental para la selección de los actores fue su directa participación en el tema de la erradicación<sup>11</sup>. A fin de facilitar la descripción se ha organizado a los actores en función de su posición frente al tema de la erradicación de cultivos de coca: Afines a la erradicación; Contrarios a la erradicación; y, Posiciones diferentes a los afines y los contrarios a la erradicación.

##### **Los Conjuntos de Acción**

Los conjuntos de acción se definieron en base a sus relaciones fuertemente establecidas. Como puede apreciarse en el gráfico, los conjuntos de acción están lideradas por El Gobierno Norteamericano y el Peruano, por el lado de quienes tienen una posición favorable a la erradicación; por otro lado se encuentra la FEPAVRAE en la posición opuesta y liderando otro conjunto de acción; en tanto que el narcotráfico y SL conforman otro conjunto de acción pequeño pero con poder económico y militar focalizado para el caso de SL.

· **Afines Legales:** El conjunto de acción de los actores y redes que están a favor de la erradicación de cultivos de coca. Este conjunto de acción es co-liderada por el Gobierno Norteamericano y el Gobierno Peruano. Sus representaciones recaen

---

<sup>11</sup> La opinión de los agricultores fue controversial hasta cierto punto. En su opinión no le confirieron actoría a las ONG's para la erradicación, posiblemente debido a la campaña sistemática de la FEPAVRAE en contra de las ONG's. Sin embargo, le confirieron importancia a la OEA aún cuando pudieran desconocer la labor que realiza el CICAD dentro del sistema de la OEA respecto al tema de las drogas. En opinión de los líderes de la FEPAVRAE el tema de la erradicación se resolvería entre los productores agropecuarios y el Gobierno.

en USAID y en DEVIDA por la parte norteamericana y peruana, respectivamente. El conjunto de acción se caracteriza por tener vinculaciones financieras fuertes y casi la totalidad de sus actores cuentan con poder de decisión alto sobre el tema de la erradicación. El conjunto de acción cuenta con poder económico, político y militar para tomar decisiones y ejecutar acciones respecto a la erradicación de cultivos de coca. Las posiciones al interior del conjunto de acción están más articuladas y son más compactas.

• **Opuestos Legales:** El conjunto de acción que se opone a la erradicación y que está liderada por la FEPAVRAE. Este grupo está conformado por agricultores, organizaciones sociales y peones, trabajadores sin tierra o migrantes económicos temporales que son empleados en los cultivos de coca. La uniformidad del grupo respecto a su poder de decisión sobre la erradicación es variada, pues va desde quienes ostentan un poder alto (como la FEPAVRAE) hasta quienes no cuentan casi con poder para incidir en el tema (como los peones). Además las posiciones al interior del conjunto de acción son más variadas, pues van desde una oposición total a la erradicación hasta aquellas posturas que señalan un acuerdo con la erradicación siempre y cuando se asegure una alternativa económica. Este conjunto de acción tiene poder social y capacidad de movilización al punto que puede colocar en riesgo cualquier intento de erradicación del Gobierno.

• **Opuestos Ilegales:** Finalmente, tenemos un conjunto de acción conformada por Sendero Luminoso y el narcotráfico. Existen evidencias de un mutuo beneficio entre estas agrupaciones de carácter delictiva que actúan al margen de la ley. En este conjunto de acción solo se conoce de los discursos de Sendero, ya que el narcotráfico actúa en un espacio mucho más clandestino que el propio Sendero. Este conjunto de acción cuenta con un relativo poder militar y un poder económico significativo, pudiendo colocar en riesgo los intentos de erradicación del Gobierno.

Un asunto que merece la pena resaltar es que quienes tienen posiciones intermedias o diferentes a las opuestas no actúan conjuntamente. Son posiciones aisladas y desarticuladas, aún cuando se trate de actores importantes. (Gráfico N° 7).

### 3.3. Análisis de discursos

#### Productores Cocaleros

El trabajo de analizar los discursos de los productores cocaleros se organizó en cinco grandes bloques:

1) Sus percepciones respecto a la planta de la coca;

- 2) Sus percepciones respecto a la erradicación de cultivos de coca;
- 3) Sus apreciaciones sobre la viabilidad de una erradicación en el Valle;
- 4) Sus puntos de vista respecto a las condiciones para una negociación;
- 5) Sus propuestas frente a una eventual erradicación de cultivos de coca.

#### Percepciones sobre la coca

Respecto a las percepciones de los agricultores sobre la planta de la coca surgen varios elementos de cosmovisión interesantes que definen su relación con el cultivo en los ámbitos históricos, afectivos y económicos. También se percibe a la coca como una planta que sirve para diferentes usos, así como se la valora por haberles posibilitado la ansiada pacificación en la zona y el país.

• **Vinculación histórica:** La planta de la coca es un vínculo con su pasado, con aquel pasado glorioso que se añora demasiado y que se ve muy distante para los agricultores cocaleros de hoy. La coca no sólo estaba vinculado al pasado, sino con el derecho al trabajo muy mermado en nuestros tiempos. Asimismo, la coca estaba vinculada, como ahora, a una de las estrategias de sobrevivencia económica utilizadas desde tiempos remotos, como es el trueque.

• **Vinculación afectiva:** Uno de los aspectos más marcados en el análisis de discurso respecto a su percepción sobre la coca es la dimensión afectiva. La coca es considerada por los agricultores como un miembro importante de la familia. Esta vinculación afectiva está estrechamente asociada al sustento de la familia por parte de la coca. Inclusive el nivel de especificidad respecto a la capacidad de sustento que otorga la coca es bastante profundo.

• **Vinculación económica:** La valoración económica que el agricultor cocaleño confiere a la coca es significativo. El agricultor resalta dos dimensiones claramente diferenciadas: regional y familiar. En lo regional la reconoce en el ámbito de todo el valle, así como a las áreas colindantes de la sierra, así como a las principales ciudades de la región y el país. Por parte de la economía familiar la coca se visualiza como fuente de trabajo, un medio de ingreso, la caja chica, para abastecerse de productos que no se producen en la zona y que no hay una planta que a la fecha se le compare.

a) Usos de la coca: Los agricultores cocaleros reconocen la diversidad de usos que se puede dar al cultivo, los que van desde el consumo humano hasta el consumo procesado en drogas que afectan a la juventud, pasando por los productos industrializados, remarcando que su consumo también les sirve para trabajar en el campo.

b) Contribución a la pacificación: Un último aspecto que valoran de la coca es que posibilitó la lucha contra la subversión por parte de los agricultores del VRAE. Señalan que la lucha contra la subversión tuvo un costo económico que sólo pudo ser asumido con la producción de la coca.

## Percepciones sobre la erradicación de cultivos de coca

Las percepciones de los agricultores sobre la erradicación de cultivos de coca guardan cierta correlación con las percepciones que construyen sobre la planta de coca. Incluyen las dimensiones afectivas, de supervivencia, económicas y socio-políticas.

• **Dimensión afectiva y de supervivencia:** En concordancia a la percepción de la coca como un integrante importante de la familia, los agricultores profundizan aún más dicha percepción al señalar que su erradicación significaría una suerte de erradicación del propio agricultor, así como arrebatar al miembro de la familia que da el sustento a la misma o eliminar la principal fuente de sustento de la familia. Inclusive el solo hecho de pensar en aceptar la erradicación los lleva a construir una idea de traición a un miembro importante de la familia.

• **Dimensión económica:** Los temas más señalados respecto a la dimensión económica de la erradicación son el desempleo, la pobreza, la migración y los retrocesos en términos de desarrollo. El desempleo lo relacionan además con los efectos que generaría en otras áreas como la educación, la delincuencia, el abandono familiar y el caos social que se generaría. Por otro lado, la pobreza se incrementaría como consecuencia del desempleo hasta generar niveles altos de pobreza extrema, aún mayores a lo que la subversión produjo. La migración que se generaría también provocaría retrocesos significativos en el poco desarrollo alcanzado en los pueblos, así como afectaría la capacidad productiva de las parcelas por el abandono de las mismas.

• **Dimensión sociopolítica:** Hay tres aspectos importantes a resaltar al momento de analizar las consecuencias de una eventual erradicación de cultivos de coca respecto a la dimensión sociopolítica: los problemas de violencia social; el resurgimiento de la subversión; y el levantamiento campesino para enfrentar al Gobierno. Respecto a la violencia social, ésta es sustentada por causa de las condiciones de empobrecimiento profundo que generaría una erradicación de cultivos de coca. Por otra parte los agricultores señalan que la erradicación abonaría el terreno para el resurgimiento de grupos insurgentes como Sendero, justificando inclusive en condiciones de pobreza y abandono. Sin embargo, lo más preocupante de esto es la reacción que generaría la erradicación en el agricultor cocalero, que lo llevaría hasta situaciones extremas de *entregar su vida* y rebelarse contra el Gobierno.

## Apreciaciones sobre la viabilidad de la erradicación de cultivos de coca

En realidad los agricultores ven poco viable la erradicación de cultivos de coca en el Valle por las complejidades que encierra el tema. Dichas complejidades van

desde la desconfianza en el Gobierno, las restricciones generadas por la *mini* parcelación, lo irrisorio de la *indemnización* o lo que se propone a cambio de la erradicación, entre las principales.

La desconfianza en el Gobierno se da fundamentalmente por el incumplimiento de promesas, las que son tomadas como burla a los campesinos, además de no proponer nada alternativo al cultivo de la coca que les garantice condiciones de vida adecuadas para los agricultores y estar más interesado en los compromisos con otros países. Otro asunto que hace mostrar la erradicación como algo inviable es que no se ofrecen salidas a la situación de mini parcelación que afecta a muchos agricultores del Valle que sólo poseen cultivos de coca en sus parcelas y porque la propuesta consideraría una erradicación total de sus cultivos de coca. Finalmente, respecto a los beneficios que ofrece la propuesta de autoerradicación se considera una burla así como que es insuficiente para seguir manteniendo o reproducir condiciones de vida empobrecidos.

## Condiciones para la negociación

Al momento de dialogar sobre las condiciones para una negociación respecto a la erradicación de cultivos de coca se analizaron dos aspectos: La actitud del Gobierno y las condiciones en que se aceptaría la autoerradicación.

• **Cambio de actitud del Gobierno:** Respecto a la actitud del Gobierno, señalaron la necesidad de priorizar el frente interno y los compromisos nacionales antes que los internacionales. Añadieron que la implicación del Gobierno en el problema podría hacer que éste tenga un mejor conocimiento del problema. Finalmente concluyeron que si el Gobierno estaría dispuesto a prestar el apoyo necesario, la autoerradicación de cultivos de coca no sería un problema.

• **Condiciones para aceptar una autoerradicación:** Con relación a las condiciones para aceptar una autoerradicación se manifestó la necesidad que se escuche al agricultor; la definición de una extensión de coca que sea considerada legal que según los agricultores podría variar de acuerdo a la eficacia del desarrollo alternativo; que se establezcan plazos más realistas para la autoerradicación; se asegure la eficacia de los programas de desarrollo; se definan criterios claros para el inicio de la autoerradicación; y, que se rompa el monopolio de ENACO.

## Propuestas alternativas ante una eventual erradicación de cultivos de coca

Las propuestas se centraron en tres aspectos: La relación entre erradicación y desarrollo alternativo; un enfoque de desarrollo integral; y, la definición de una administración autónoma en el Valle.

• **Erradicación y desarrollo alternativo:** Hubieron dos ideas centrales al respecto: La necesidad de un cultivo alternativo y la relación entre la erradicación y el desarrollo alternativo. Respecto al cultivo alternativo se insiste en que éste debe tener asegurado un mercado, que sea sostenible en el mercado, y que sus resultados o productos sean comprobados. Aún cuando se exige la necesidad de un cultivo alternativo, no estarían dispuestos a eliminar todo su cultivo de coca. Por otro lado, respecto a la erradicación y el desarrollo alternativo se plantea que ésta deba ser previa o paralela al desarrollo alternativo.

• **Enfoque de desarrollo integral:** El enfoque de desarrollo integral abarca el tema de la creación de empleos, al aseguramiento de mercados para la producción agrícola, la creación de condiciones para la industrialización y una intervención integral que abarque los temas de educación, salud, agricultura e infraestructura vial.

• **Administración autónoma del Valle:** Respecto a la administración autónoma del Valle se plantea en el ámbito de la educación y de manera más global a nivel geopolítico, pues cabe señalar que los accesos a las capitales regionales y hasta provinciales resultan casi inaccesibles para el poblador medio de VRAE.

### **Líderes de Organizaciones Locales**

Se sostuvieron entrevistas con líderes de las cuatro organizaciones más importantes del VRAE en los que se abordaron temas relacionados al:

- 1) Cultivo de la coca;
- 2) Consecuencias de la erradicación;
- 3) Condiciones para una negociación con el Gobierno;
- 4) Propuestas al desarrollo alternativo;
- 5) Las dificultades que atraviesan los dirigentes.

### **Sobre el Cultivo de la Coca**

Una primera idea que surge asociada a la derrota de Sendero Luminoso en el Valle es la legitimación del cultivo de coca, en la medida que éste les permitió financiar la lucha contra la subversión. Asimismo, se plantea que si ENACO pagaría un precio adecuado por la hoja de la coca, todos destinarían su producción hacia esta entidad, evitando riesgos de transportar coca fuera de la zona con fines no claros; sin embargo, se reconoce que el agricultor debe esforzarse para entregar producción de calidad para ayudar a mantener los precios, y llama la atención sobre la necesidad de ampliar el empadronamiento de agricultores para entrar a la legalidad y evitarse problemas. En este punto también se aborda el problema del narcotráfico, señalando los problemas que generó en la juventud, así como los vicios que potenció en buena parte de los agricultores.

### **Consecuencias de la Erradicación**

Sobre este punto sólo abordaremos aquellos aspectos complementarios a los señalados por los agricultores cocaleros. Respecto a las causas de la erradicación es claro que se debe al destino de la producción hacia el narcotráfico, haciéndose un llamado a que el agricultor vaya acostumbrándose a entregar su producción a ENACO. Respecto a la erradicación señalan que debería tomarse en cuenta la opinión del agricultor, así como los beneficios que esto produciría para la juventud y para no verse involucrados con el narcotráfico y comenzar de nuevo. Finalmente, se reflexiona sobre los beneficios actuales que generan los cultivos de coca, en el sentido de saber invertir el dinero que obtienen, sobretodo pensando en el futuro de los hijos.

### **Condiciones para una Negociación con el Gobierno**

Una de las condiciones para la negociación con el Gobierno es que las ONG's no participen de los programas de desarrollo alternativo, luego esbozan la forma cómo entienden la erradicación concertada, enfatizando que primero se debe tomar en cuenta el sentir de los agricultores, señalando que se les debe brindar el apoyo antes que se erradique, argumentando razones sobre la gradualidad del proceso a nivel individual, a fin de no quebrar la economía familiar. Por otro lado, resaltan el carácter dialogante que debe tener una negociación que contribuya a fortalecer la democracia. Respecto a la FEPAVRAE señalan que su finalidad es a llegar a un acuerdo con el Gobierno, para ello demandan de la unidad de todo el Valle, plantean la necesidad de trabajar un plan de desarrollo para el Valle que sea trabajado desde las propias bases y no desde la dirigencia para así evitar discrepancias con las decisiones tomadas por ellos en la marcha de sacrificio de agosto de 2002. Finalmente resaltan el carácter fiscalizador de la Federación, antes que ejecutor de recursos.

### **Propuestas a la Erradicación**

En principio cuestionan el éxito del desarrollo alternativo comenzando por los profesionales que lo ejecutaron, reclamando más competencia de parte de ellos, exigiendo estudios de viabilidad, así como asesoramiento en la producción y comercialización de sus productos para generar un desarrollo auténtico.

## **Dificultades de la Dirigencia**

En esta sección tomamos nota de las presiones alrededor de la dirigencia de la FEPAVRAE desde el inicio de su gestión en Febrero de 2002, las cuales en el entendimiento del dirigente tenían como finalidad neutralizar a la FEPAVRAE, lo cual los llevó a tomar un compromiso para seguir adelante en medio de las presiones, entendiendo que la justa causa que defendían era una buena razón para entregar la vida. Hubieron dos acusaciones centrales alrededor de la dirigencia: su carácter violentista y su vinculación con la subversión. Ante estas acusaciones, los dirigentes optan por enfrentarse a quienes los amenazaban y a quienes los apoyaban.

## **Autoridades Locales**

Con las autoridades locales se abordaron aspectos en base al Acta de Diálogo suscrito por el Gobierno y la dirigencia de la FEPAVRAE, los cuales fueron reordenados alrededor de cinco secciones:

- 1) El acta de diálogo de Ayacucho;
- 2) La ley marco de la coca;
- 3) La producción de hoja de coca;
- 4) La propuesta de auto reducción gradual y concertada; y,
- 5) Propuestas al plan de reducción gradual y concertada.

## **El acta de diálogo de Ayacucho**

En esta sección destacamos tres temas: Opinión general sobre el Acta; el tema de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y, las expectativas del proceso de negociación.

Sobre el Acta de Diálogo se remarca la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la problemática, así como del convenio marco entre el Gobierno Peruano y el de Estados Unidos en la medida que allí se configura las exigencias del Gobierno norteamericano para la reducción de cultivos de coca en el país. Por otro lado se advierte de los riesgos de asumir una erradicación forzosa, señalando la importancia de llegar a un acuerdo entre el Gobierno y los agricultores, el mismo que debe estar sustentado en un compromiso de apoyo a los agricultores. Finalmente, se reconoce como un logro el acuerdo de establecer un plan estratégico de reducción gradual de la hoja de coca.

Sobre el tema de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo se destaca el papel de los propios agricultores y de los comités de autodefensa si es que afirman una voluntad de lucha contra el narcotráfico; sin embargo se plantea que un problema es

su indefinición frente al narcotráfico. Por otro lado se señala que el problema de fondo es el narcotráfico, el mismo que tiene vinculación con Sendero Luminoso, planteándose como necesario una alianza estratégica con el Gobierno.

Con relación a las expectativas del proceso de negociación se hace referencia a la existencia de terceros interesados en mantener la situación problemática, haciendo referencia a que no se trata sólo de los agricultores y el Gobierno. Se señala que el acuerdo y la confianza son fundamentales para alcanzar el éxito en las negociaciones, así como la fortaleza de los actores en negociación; sin embargo, también se expresa cierto pesimismo en cuanto a la voluntad del Gobierno para solucionar el problema de los agricultores.

## **La ley marco de la coca**

Respecto a la ley marco de la coca se abordan dos temas: Aspectos que debería considerar la ley; y, las condiciones para que se cumpla la ley.

Con relación a los aspectos que debería considerar la ley marco sobre la coca se mencionan los siguientes:

- La delimitación de espacios territoriales para la siembra de coca
- El tema de los volúmenes de producción, antes que las áreas de cultivo
- El empadronamiento de los agricultores y su legalización, así como de sus límites
- El transporte libre de la hoja de la coca
- La potenciación de ENACO para nuevas actividades
- El apoyo a los agricultores que se someten a la erradicación
- La adecuada valorización de los cultivos de coca para la sustitución de cultivos
- Los programas complementarios a la reducción de cultivos de coca
- La vigilancia social para la aplicación de la ley
- La fijación de una extensión mínima legal

En relación a las condiciones para que se cumpla la ley se hace hincapié en el papel que podría jugar la FEPAVRAE, advirtiendo que de asumir un papel contrario podría deslegitimarse y agudizar sus problemas.

## **La producción de hoja de coca**

Respecto a la producción de la hoja de coca se mencionaron los siguientes temas: ENACO, coca y compra de la hoja de coca; Medidas para evitar el incremento de nuevas áreas; y, Consumo, *acuchi* y transporte legal de hoja de coca.

El tema de ENACO se plantea diverso y controversial. En alusión al discurso de la FEPAVRAE respecto al empadronamiento y legalización de todos los cocaeros para destinar su venta a ENACO se señala la incapacidad de ésta para asumir toda la compra; en tanto que por otro lado se menciona que si ENACO qui-

siera comprar la producción del Valle no tendría de quiénes. Se plantea que los compromisos de los agricultores para vender su coca a ENACO sea formal, puesto que en las actuales circunstancias ENACO no juega un papel trascendental. Respecto a los precios se señala que una reducción de cultivos de coca favorecería los precios que ENACO debería pagar, aunque se prefiere pactar los precios para favorecer a los agricultores.

Con relación a las medidas para evitar el incremento de nuevas áreas de cultivos de coca se sostiene que la medida más eficaz es el autocontrol, experiencia ya comprobada en Quillabamba, la misma que debe basarse en la responsabilidad del agricultor. Respecto al consumo legal de la hoja de coca se plantea en principio el tema de las identidades vinculadas a la coca, y su valor cultural. Sustentado en eso se plantea la necesidad de un transporte de hoja de coca para consumo que sea considerada legal. El *acuchi* se tiene que dar para el consumo lícito, pero tomando en cuenta que su aplicación no se derive a cuestiones ilícitas.

### **Propuesta de auto reducción gradual y concertada**

En esta sección se abordan los siguientes temas: Comentario a la propuesta de auto reducción gradual y concertada; opinión sobre los principios rectores 6 y 7; y, Recomendaciones al Gobierno.

Los comentarios a la propuesta de auto reducción gradual y concertada se hacen en base al Acta de Seguimiento de los acuerdos adoptados en Tingo María el 28 de junio de 2002. Primeramente se cuestionan el pago de jornales para la erradicación de plantaciones de coca, señalando que la cifra es desproporcional al costo de instalación. En ese sentido se plantea que la erradicación tendría que ser gradual e ir acompañado de programas de apoyo. Se resalta la voluntad del agricultor para sustentar el proceso, pero se vincula esta voluntad a la necesidad de un apoyo concreto a quienes deciden someterse a la reducción y de una vigilancia de actores que garanticen el proceso. La idea de la auto reducción no se concibe como total a nivel del agricultor, antes bien se entiende como un requisito para el reconocimiento legal del productor cocalero.

Respecto a los principios rectores (6 y 7) señalados en el documento en referencia, se señala que el tema de la erradicación de cultivos es una cuestión del Gobierno y de la presión de EE.UU., en tanto que se plantea que la auto reducción debe realizarse paralelo al desarrollo alternativo y no una condición para el mismo.

Con relación a las recomendaciones que se le plantea al Gobierno se recomienda que tenga una buena capacidad de negociación, evaluar las capacidades reales en el Valle, convocar actores comprometidos con el desarrollo alternativo y sensibilizar a los agricultores respecto al problema del narcotráfico.

### **Propuestas al plan de reducción gradual y concertada**

En esta sección se tratan dos aspectos fundamentales: Componentes de un nuevo programa; y, Condiciones para un plan exitoso.

Respecto a los componentes de un nuevo programa se señaló:

- Recoger las expectativas de los agricultores
- Fortalecimiento de las instituciones del Valle
- Un diagnóstico del Valle, que incluya un estudio de mercado
- Impulsar un desarrollo alternativo integral
- Educar a la gente del Valle
- Definir como ejes de desarrollo la interconexión vial y la electrificación
- Industrializar productos, como el café
- Participación de los agricultores en el manejo de programas

Finalmente, respecto a las condiciones para un plan exitoso se plantearon las siguientes propuestas:

- Que se promueva la participación de todos los actores
- Que se fortalezcan las capacidades locales
- Que se comprometa a los agricultores
- Que se recojan las mejores experiencias locales
- Que se comprometa la participación de los actores desde el inicio
- Que se recoja las demandas de los agricultores

### **Autoridades Gubernamentales**

Los discursos construidos por las autoridades gubernamentales se basan en entrevistas realizadas a funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Las entrevistas con ambos funcionarios del Estado abarcan temas diferentes, de acuerdo con su especialidad y acercamiento al tema de investigación. Entre los principales discursos se ha hecho un trabajo de ordenamiento de ideas las que se presentan en los siguientes bloques:

- 1) Enfoque sobre la problemática de la coca;
- 2) Papel del Estado;
- 3) Ley marco sobre la coca;
- 4) Estrategia antidrogas peruana.

### **Enfoque sobre la problemática de la coca**

El enfoque esbozado por el Gobierno considera algunas ideas relevantes: Coca como problema social y legal; Deuda social y problema de la coca; Productor cocalero y productor delincuente.

El Gobierno entiende el problema de la coca como algo complejo, donde se mezclan componentes sociales con legales que hacen también que sus soluciones sean complejas. De otra parte se reconoce el componente de deuda social a la base del problema; sin embargo, se plantea que en las cuencas cocaleras se invierte mucho más que en otras zonas empobrecidas del país. Respecto a los límites entre un productor que produce coca y que la destina a fines ilícitos, señala que el problema ilegal se genera por el destino de la venta y cuando el productor cocalero se involucra en el procesamiento de drogas.

### **Papel del Estado**

El papel del Estado respecto a la producción de la coca lo vinculan con el combate al narcotráfico, problema que consideran inevitable de enfrentar por parte de cualquier Estado, además de cumplir con compromisos internacionales de combate al narcotráfico. Por otro lado, el Estado asume como delito la venta de coca al narcotráfico, argumenta que hay una sobreproducción de cultivos de coca que se destinan al narcotráfico y que como Estado se debe evitar dicho problema.

### **Ley marco sobre la coca**

Con relación a la ley marco para la coca se constata que ésta debe recoger las complejidades del problema y las tensiones alrededor del mismo. Resulta inevitable, desde el punto de vista legal, el tema de la sobreproducción de hoja de coca y de buscar elementos equilibrados que satisfagan a las partes en negociación. Por otro lado, se aborda el tema de los compromisos internacionales en términos de respetarlos, remarcando, sin embargo, que este tema debe ser discutido en espacios nacionales. También se señalaba que el carácter de la ley debe servir para que los agricultores se pongan del lado de la ley y no al revés, además que la ley deba ir acompañada de un programa de interdicción para evitar que el narcotráfico siga vigente. Respecto a los componentes de un marco legal se mencionaron los siguientes:

- La necesidad de trabajarlo de manera integral
- Incluir el tema de ENACO y la comercialización (haciendo énfasis en la necesidad de mantener vigilancia sobre la venta)
- Trabajar los incentivos para la integración regional, antes de incentivar administraciones autónomas que son menos viables.

### **Estrategia antidrogas peruana**

La estrategia antidrogas peruana la presentan como una estrategia flexible respecto a las estrategias norteamericana. Es una estrategia que reafirma la necesidad

de reducir las extensiones de coca en el marco de la ley mediante una erradicación concertada con los agricultores cocaleros; sin embargo, en caso de no llegarse a algún acuerdo, de todos modos se tiene que erradicar aplicando la ley. Se sostiene, que a diferencia de la gestión anterior ahora existen mejores condiciones para mejorar la estrategia y hacerla viable. Sin embargo, se reconoce que el factor precios puede afectar la estrategia de autoerradicación de manera significativa. Respecto al tema de la seguridad, se afirma que ésta se dará en las zonas donde se esté erradicando, en tanto hace un llamado a establecer alianzas con el Gobierno para contrarrestar la subversión y fortalecer un Estado democrático. Para finalizar, se resalta la necesidad de establecer condiciones básicas para alcanzar un desarrollo alternativo.

## **3.4. Interpretación de discursos y estrategias**

### **Matriz de Análisis de Discursos**

Para la definición de los macro discursos se ha tenido que tomar como referencias no sólo las entrevistas, sino además la información proporcionada por autoridades y líderes comunitarios (para el caso de los discursos de Sendero), así como a la revisión de documentos oficiales (sobre todo aquellos relacionados a política antidrogas del Perú como de USA). Estos macro discursos tienen a la vez un carácter conceptual, permiten entender otros discursos y ayudan a entender las acciones de los actores.

Una vez identificados los macro discursos se procedió a trabajar la matriz de análisis de discursos, bajo una matriz de doble entrada: Posición respecto a la erradicación; y, Variables de análisis.

Las posiciones respecto a la erradicación de cultivos de coca fueron las mismas utilizadas en el sociograma: Afines, Diferentes y Opuestos. Ahí se colocaron a los conjuntos de acción dominantes para cada posición. Los conjuntos de acción fueron identificados a partir del actor dominante. Para el caso de los *Afines* se identificaron dos actores dominantes: Gobierno de los Estados Unidos (USAID) y Gobierno del Perú (DEVIDA). Para el caso de los *Diferentes* no se identificó un actor dominante, por ello se utilizó el término Varios. Finalmente, para el caso de los *Opuestos* se identificaron dos actores dominantes: FEPA-VRAE y Sendero Luminoso.

Para las variables de análisis se utilizaron cinco categorías:

- 1) Ideológico cultural;
- 2) Legal;
- 3) Estrategias;

- 4) Económico;
- 5) Social.

### Dimensión ideológico cultural

En esta dimensión se identifican hasta tres macro discursos: Coca es droga; Coca es parte de nuestra historia; y, Coca es como el padre y la madre.

• **Coca es droga:** Este macro discurso, compartido por USAID, tiene un enfoque legal acorde con las políticas internacionales sobre drogas de las Naciones Unidas. Esencialmente la política en mención refiere al cultivo de la coca como una droga de origen natural y norma su tratamiento por parte de los Estados Miembros de la ONU. Aún cuando el Estado Peruano ha suscrito todas las Convenciones y Convenios internacionales, reconoce la dimensión cultural y tradicional de los cultivos de coca; por lo tanto, no es discurso fuerte en el Gobierno Peruano.

• **Coca es parte de nuestra historia:** Es un discurso sostenido por los agricultores campesinos y sus instancias de representación como la FEPAVRAE. Este discurso es compartido por el Gobierno Peruano, así como por investigadores nacionales, políticos -incluidos los de oposición-, hasta el propio Sendero Luminoso. Consiste básicamente en reconocer el valor cultural y milenario del cultivo de la coca.

• **Coca es como el padre y la madre:** Es un discurso sostenido fundamentalmente por los agricultores campesinos y sus instancias de representación como la FEPAVRAE, así como por investigadores y políticos que tienen una definición a favor de la causa de los agricultores cocaleros. El discurso alude al papel que cumple el cultivo de coca en el sustento de la familia.

### Dimensión legal

En esta dimensión encontramos cuatro macro discursos: Aplicación de la ley; Venta de coca fuera de ENACO es un delito; Coca es un problema delictivo y social; Coca es un problema social y delictivo.

• **Aplicación de la ley:** Es un discurso compartido por DEVIDA y USAID. Sobre este discurso se sustenta buena parte de la estrategia de auto erradicación gradual y concertada del Gobierno Peruano. Es un discurso que se sustenta en la lógica que la planta de coca es una droga de origen natural; en consecuencia, el cultivo tiene que ser tratado conforme a ley.

• **Venta de coca fuera de ENACO es un delito:** Es un discurso también compartido por DEVIDA y USAID. Se basa en penalizar la venta de la hoja de coca fuera del sistema de ENACO, único espacio considerado legal para la comercia-

lización de hoja de coca con fines de industrialización para consumo humano, investigación y consumo tradicional.

• **Coca es un problema delictivo y social:** Es el enfoque del Gobierno Peruano que le permite sustentar la estrategia de auto erradicación gradual y concertada, la misma que privilegia la erradicación antes que el desarrollo alternativo.

• **Coca es un problema social y delictivo:** Es uno de los enfoques utilizados por los agricultores cocaleros y sus instancias de representación, así como por investigadores, políticos e instituciones que apoyan la causa de los agricultores cocaleros. Este enfoque le permite a sus expositores plantear modelos alternativos al propuesto por el Gobierno, en la medida que privilegia lo social e incorpora elementos necesarios para la reducción de cultivos de coca.

### Dimensión estratégica

Esta dimensión la desarrollamos en detalle más adelante, sólo mencionaremos que existen hasta cuatro estrategias como macro discursos: Primero erradicación y luego desarrollo; Desarrollo paralelo a erradicación; Primero desarrollo, luego erradicación; y, No a la erradicación o defensa de la coca.

### Dimensión económica

En esta dimensión encontramos los dos macro discursos que siguen:

• **Erradicación es condición para el desarrollo:** Es un discurso de carácter argumental utilizada por el Gobierno Peruano para justificar la prioridad de la erradicación sobre el desarrollo alternativo.

• **Erradicación traerá más pobreza:** Es también un discurso argumental utilizado por los agricultores cocaleros y sus instancias de representación para justificar que la erradicación debe ser posterior o paralelo al desarrollo alternativo, toda vez que los cultivos de coca son el principal sustento económico de las familias.

### Dimensión social

En esta dimensión encontramos tres macro discursos: Conflicto alrededor de la erradicación perjudica el desarrollo; Erradicación generará un conflicto social; y, Defensa de los derechos del pueblo.

• **Conflicto alrededor de la erradicación perjudica el desarrollo:** Es otro discurso argumental utilizado por el Gobierno para justificar su propuesta de auto erradicación gradual y concertada y descalificar cualquier tipo de protesta alrededor de la erradicación, así como a sus gestores.

• **Erradicación generará un conflicto social:** Es otro discurso argumental utilizado por los agricultores cocaleros y sus instancias de representación para justificar que la erradicación debe ser posterior o paralelo al desarrollo alternativo.

• **Defensa de los derechos del pueblo:** Es también un discurso argumental utilizado por Sendero Luminoso como parte de su trabajo político para procurar un acercamiento a la población en un tema sensible para los agricultores y cambiar su imagen como agrupación.

### Los macro discursos y su relación con los conjuntos de acción

A partir de la relación de los macro discursos con los conjuntos de acción encontramos tres tipos de macro discursos:

- 1) Antagónicos;
- 2) Vinculantes; y
- 3) Consensuales.

Los discursos antagónicos son aquellos que dan origen o sustento a las estrategias en curso. Los discursos vinculantes tienen la característica de estar conformados por dos partes: una que afirma la lógica del discurso no dominante; otra que reafirma el discurso dominante. El discurso consensual permite establecer puntos de consenso aún en las posiciones más divergentes.

### Macro discursos Antagónicos

Los macro discursos antagónicos están respaldados por los conjuntos de acción identificados en el sociograma de campo.

Un aspecto interesante de resaltar es que los macro discursos del conjunto de acción *afines a la erradicación* que comparten los actores dominantes Gobierno de EE.UU. (USAID) con Gobierno Peruano (DEVIDA) guardan estrecha correspondencia. El tema de la venta fuera de ENACO como acto ilegal guarda correspondencia con el concepto de la planta de la coca como droga natural. Una alude a la venta, la otra a la producción; pero ambos al cultivo de la coca. La calificación del productor cocalero que no vende su producción a ENACO como delincuente, guarda relación con la idea que el productor cocalero es narcotraficante. La delictivización del productor cocalero que no vende su producción a ENACO, lleva como consecuencia la aplicación de la ley, la misma que se correlaciona con la política norteamericana para la región andina y su estrategia nacional contra las drogas, cuando se señala la eliminación de toda fuente de producción drogas dentro y fuera de sus fronteras, enfatizando dichas acciones en el marco de la aplicación de la ley. Finalmente, la decisión de combatir el narcotráfico y el terrorismo como un imperativo del Estado Peruano se relaciona con el reciente con-

cepto de guerra al *narcoterrorismo*<sup>12</sup>, acuñado en la política norteamericana después de los incidentes del 11 de septiembre.

Esta estrecha correlación entre los actores dominantes afines a la erradicación se refuerza por las relaciones de financiamiento, evidenciadas en los convenios marco entre ambos países y en la aplicación de estrategias conjuntas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

### Macro discursos Vinculantes

Los macrodiscursos *vinculantes* reflejan parte de la lógica de la estrategia conjunta aplicada en el país: el Gobierno Peruano es consciente que tras el problema de la producción excedente de cultivos de coca que se destinan hacia el narcotráfico existe un problema de pobreza a la base; es decir, se reconoce una dimensión social en medio de una dimensión de carácter delictivo. Sin embargo, a pesar de ser conscientes que una buena parte de los agricultores pobres se dedican al cultivo de la coca con fines ilícitos se privilegia el cumplimiento de los compromisos internacionales y la aplicación de la ley para resolver el problema, antes de atacar las raíces de pobreza que la sustentan<sup>13</sup>.

Del mismo modo, el conjunto de acción de *Opuestos Legales* asume una posición ambigua respecto a la producción de cultivos de coca. Por un lado se tiene conciencia de los daños que produce el destino de hoja de coca a la red del narcotráfico; mientras que por otro lado se insiste en mantener los cultivos de coca en la medida que se constituyen en la base del sustento familiar.

Respecto al conjunto de acción de *Opuestos Ilegales* también generan discursos dialécticos en la medida que se reafirman en la lucha armada, como también en su defensa de los derechos del pueblo. La denominada defensa de los derechos del pueblo la traducen en la *defensa de la coca y apoyo al desarrollo*<sup>14</sup>. Estos dis-

<sup>12</sup> Tras haber publicado nueva lista de organizaciones terroristas internacionales, el Departamento de Estado de EEUU hizo denuncia formal de los vínculos entre drogas-terrorismo. En declaración del 10 de octubre ante la Subcomisión del Hemisferio Occidental (Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara), James Mack, vicesecretario adjunto de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley, anotó: *...las mismas pandillas criminales involucradas en el contrabando de narcóticos tienen vínculos con otras actividades criminales y grupos terroristas.* Ver 'Afganistán, drogas y terrorismo: Fusión de guerras' en 'Drogas y Conflicto', Documentos de Debate N° 3, Dic. 2001, Transnational Institute, Programa Drogas y Democracia.

<sup>13</sup> En algunos círculos del Gobierno se tiene el convencimiento que la superación de la pobreza y la creación de condiciones para una economía lícita no es suficiente para disminuir los cultivos de coca; en consecuencia, se tienen que aplicar programas de erradicación

<sup>14</sup> Esta última estrategia la aplica hacia el 2001 en adelante. Las incursiones de Sendero Luminoso a las comunidades de frontera en el Valle iban acompañados de ofertas para colaborar con el desarrollo de las comunidades.

cursos permiten a Sendero realizar trabajo de masas o trabajo político en las comunidades del Valle.

En este tipo de macrodiscursos también se puede observar la correspondencia entre los actores dominantes del conjunto de acción de *Afines a la Erradicación*. La correspondencia se da a niveles de orientación y justificación de la misma. La orientación de ambos actores gira alrededor de la aplicación de la ley; en tanto que la justificación de tal opción se sustenta en la comprensión integral del problema<sup>15</sup>, mientras que en la práctica se privilegia la interdicción y la erradicación en desmedro del desarrollo alternativo.

### Macro discurso Consensual

Finalmente, sólo se llega a detectar un macro discurso consensual entre los tres conjuntos de acción, a excepción del actor dominante USAID.

La dimensión sociocultural del discurso consensual, compartido por los actores dominantes de los tres conjuntos de acción, no es reconocida en el marco de las políticas internacionales sobre drogas, donde sólo se reconoce como lícito los usos con fines médicos y de investigación de las *drogas de origen natural*<sup>16</sup>, mas no así su consumo tradicional, el mismo que no puede considerarse como drogadicción.

Lo complejo de compartir la dimensión sociocultural es que puede utilizarse desde distintos ángulos y para distintos fines. Se puede utilizar para generar una doble estrategia que combina erradicación con desarrollo alternativo, privilegiando la primera; lo mismo que se puede utilizar para justificar las áreas de cultivos excedentes al consumo tradicional; así como se puede utilizar para justificar una confrontación contra el estado de derecho, basados en las dimensiones históricas y culturales del cultivo de la coca.

### Estrategias en curso

La clave de análisis en el entender del GIAP se centró en las estrategias actuales de lucha contra las drogas. Se privilegia el análisis de las estrategias en la medida que en éstas confluyen las dimensiones conceptuales y las prácticas que se vienen aplicando. En tal sentido se identificaron hasta cuatro estrategias, las mismas que combinan indistintamente las variables de erradicación y desarrollo alternativo:

---

<sup>15</sup> En este sentido, las estrategias de combate a las drogas combinan esfuerzos de aplicación de la ley con desarrollo alternativo y erradicación de cultivos ilícitos, privilegiándose unos más que otros

<sup>16</sup> Entiéndase como *drogas de origen natural* a los cultivos de coca, amapola y marihuana

- 1) Primero Erradicación y después Desarrollo Alternativo;
- 2) Desarrollo Alternativo paralelo a la Erradicación;
- 3) Primero Desarrollo Alternativo y después Erradicación;
- 4) No a la Erradicación.

### Primero Erradicación y después Desarrollo Alternativo

Esta estrategia se expresa en la propuesta de *Auto Reducción Gradual y Concertada* sustentada por el DEVIDA y aceptada por USAID. En la perspectiva del Gobierno es una posición más flexible que la norteamericana, en la medida que éstos sólo aceptan la erradicación. Su fundamento se basa en que la coca es una droga de origen natural. En ese sentido, se afirma que un productor que vende su coca fuera de ENACO es un delincuente a quien se le tiene que aplicar la ley. Se argumenta que la existencia de una legislación internacional sobre drogas obliga al Estado Peruano a sancionar los cultivos de coca con fines no lícitos<sup>17</sup>, además de los convenios bilaterales que suscribe el Gobierno Peruano con el Gobierno norteamericano. También incorporan como argumento la relación narcotráfico -terrorismo y los peligros que esto genera para la estabilidad democrática del país. Concluyen en que la priorización del desarrollo alternativo no produce necesariamente avances significativos en la reducción de cultivos de coca; en consecuencia, se tiene que privilegiar la erradicación de cultivos de coca y acompañarlos con programas de desarrollo alternativo y de aplicación de la ley.

### Desarrollo Alternativo paralelo a la Erradicación

Esta estrategia no cuenta con una propuesta programática como en el caso anterior<sup>18</sup>. Los actores que la sustentan tampoco están definidas necesariamente como actores y menos como conjuntos de acción. Se puede encontrar posiciones a favor entre sectores de agricultores, como en instituciones públicas y privadas. Se parte

---

<sup>17</sup> El Transnational Institute señala que *la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU, de 1961, prohibió los cultivos que no tuvieran un propósito médico o científico, fijando un plazo de 15 años para el opio y 25 para la coca como período de extinción definitiva de estos productos*. Añade que en 1998, ignorando la experiencia de casi cuatro décadas de políticas fallidas en materia de cultivos ilícitos, la ONU vuelve a fijarse un plazo: eliminación de coca y opio en el 2008. Ver 'Desarrollo Alternativo y Erradicación: Un enfoque desequilibrado', en 'Drogas y Conflicto', Documentos de Debate N° 4, Marzo de 2002, Transnational Institute, Programa Drogas y Democracia

<sup>18</sup> Las características mínimas que debe tener una estrategia alternativa en este marco serían tres: Que no genere más pobreza en los agricultores; que no alimente condiciones para expresiones de violencia social o subversiva; y, que contribuya a crear condiciones para el crecimiento de las economías lícitas.

del reconocimiento de la existencia de un problema de pobreza y exclusión en los agricultores cocaleros, al mismo tiempo de reconocer que la sobreproducción de cultivos de coca se destina a alimentar el narcotráfico. Se apela a la no existencia de condiciones básicas para el desarrollo de una economía lícita, colocando en duda la viabilidad de la estrategia anterior. El tema de fondo en esta estrategia es el de plazos. Los plazos se piensan a partir del avance en el desarrollo alternativo como razón fundamental para ir reduciendo las extensiones de cultivos de coca. Entre los sectores de agricultores que se inclinan por esta propuesta no se acepta totalmente la figura de eliminación total del cultivo, sino se apela a la legalización de una extensión mínima de cultivos de coca con fines tradicionales y económicos, más no así con fines ilícitos.

### **Primero Desarrollo Alternativo y después Erradicación**

Esta estrategia se expresa en las movilizaciones sociales impulsadas por los agricultores campesinos de las cuencas cocaleras del país. Sus representantes más conspicuos son las organizaciones de agricultores cocaleros más propensos al diálogo y a la negociación como una vía de solución a sus problemas. El fundamento de esta estrategia es que la coca es el principal sustento económico para los agricultores cocaleros y sus familias, y que difícilmente encontrarían un cultivo alternativo con las mismas características<sup>19</sup>. En esencia apelan a que primero existan condiciones para sustentar la vida de sus familias sin los cultivos de coca y evidencian cierta desconfianza en los ejecutores de los programas de desarrollo alternativo, como en el diseño mismo del programa. Cuestionan la desproporcionalidad de la *compensación* por la erradicación de sus cultivos de coca<sup>20</sup>, rechazando la propuesta de *Auto Reducción Gradual y Concertada* del Gobierno, la misma que se percibe como una propuesta de *reducción voluntaria o programada*.

### **No a la Erradicación**

Esta estrategia también se expresa en las movilizaciones sociales impulsadas por los agricultores cocaleros y por personajes políticos que buscan acumular socialmente o políticamente el tema de la erradicación. Sus representantes más

---

<sup>19</sup> Cultivo rústico, que no demanda de labores culturales complejas, una vez instalado no requiere de mayores inversiones, cosecha de hojas cada tres meses, un "mercado" asegurado y en el punto de producción, fácil acceso al crédito no formal, no afectado por la carencia de infraestructura vial, de fácil transporte, entre otras adicionales

<sup>20</sup> A cambio de la auto erradicación de una hectárea de coca se calcula un apoyo que representa un 10%-20% de la inversión en costos de instalación y mantenimiento de una hectárea de coca

conspicuos son dirigentes de las organizaciones de agricultores cocaleros más radicalizados, personalidades académicas o políticas, hasta Sendero Luminoso y el propio narcotráfico. A pesar que existe cierta confluencia de actores y conjuntos de acción, las razones que alimentan esta estrategia son marcadamente diferentes. Para poner el caso de la FEPAVRAE, uno de los fundamentos en que se basa esta estrategia es la defensa del agricultor cocalero, a quien se le quiere achacar responsabilidad por el fracaso del desarrollo alternativo en el Valle. Para Sendero, en cambio, sus argumentos principales van por el lado de la defensa de los derechos del pueblo, aduciendo a que la siembra de los cultivos de coca forma parte de un derecho que tiene el pueblo. Es bastante obvio que detrás de los argumentos esgrimidos se encierran otros no expresados, pero que son la causa real de dichas posiciones: Mientras que para algunos dirigentes de la FEPAVRAE las razones de fondo giraban alrededor de aspiraciones de poder político y económico, para Sendero se trata del sustento económico de su lucha armada y de su estrategia de masas que busca recuperar los espacios perdidos.

### **Mapa de Estrategias**

En esencia las estrategias en curso se pueden sintetizar en tres: Erradicación voluntaria o programada; Resistencia legal a la erradicación; y, Resistencia ilegal a la erradicación. Los actores dominantes que sustentan la primera estrategia son el Gobierno Peruano (DEVIDA) y el Gobierno de Estados Unidos (USAID); en tanto que la segunda estrategia la sustenta la FEPA VRAE; mientras que la tercera estrategia la defiende Sendero Luminoso.

Las tres grandes estrategias son en sí contrarias e irreconciliables hasta cierto grado. Las visiones que la alimentan son totalmente contrarias, así como los argumentos que se esgrimen alrededor de la misma. Esto reduce enormemente las posibilidades de diálogo y negociación de alternativas. La presión ejercida por el Gobierno Norteamericano sobre el Gobierno Peruano constituye un elemento negativo a salidas alternativas. Por otro lado, la radicalización de los agricultores cocaleros ha llevado las negociaciones a puntos muertos en más de una oportunidad. Sendero Luminoso aprovecha estas circunstancias para realizar trabajo de masas y buscar ganar adeptos en medio de una crítica situación.

El Mapa de estrategias grafica la confrontación de estrategias y la construcción de contextos de irresolución conflictiva, que es lo que ha caracterizado el proceso de negociación en el país. La necesidad de construir nuevos actores, así como de espacios de negociación se ve afectada por la polarización de los actores, los mismos que son alentados por otros actores externos que confluyen en el problema.

### 3.5. Situación actual y perspectivas del proceso

Llegados a este punto se realizó un balance del contexto en el que se desarrolla la IAP de este proceso y las perspectivas del mismo. Las reflexiones y lecturas las presentamos en 6 temas: Polarización y reafirmación de estrategias; Punto muerto en las negociaciones; Arremetida de los afines a la erradicación; Peligro *virtual* de Sendero y la militarización de la erradicación; Resistencia potencial en la defensa de la coca; y, Perspectivas de la negociación.

#### Polarización y reafirmación de estrategias

##### • USAID: Del desarrollo alternativo a la erradicación

El giro de las apuestas de USAID respecto a las prioridades del desarrollo alternativo se generan en 1997/1998 a partir de la fallida reafirmación del PNUFID con su propuesta SCOPE - Plan de erradicación de cultivos de coca y adormidera al 2008- en la Sesión Especial de las Naciones Unidas para las Drogas - UNGASS. Hacia octubre de 1988 el Congreso norteamericano aprobó el Plan Colombia- que incluye operaciones masivas de fumigación aérea - y el Plan *Con Dignidad* de Bolivia. El Plan Colombia fue la expresión de dicho giro, en el cual se diseñaba una estrategia militar para combatir el narcotráfico y el terrorismo, subordinando el desarrollo alternativo y paliando las consecuencias de dicha intervención.

A partir de este quiebre, el desarrollo alternativo se adecua a la estrategia militarizada y de erradicación de cultivos de coca, concibiéndose sus resultados en función de las hectáreas de coca erradicadas o abandonadas como un indicador de medición de los logros del desarrollo alternativo, el mismo que sirve de base para establecer los compromisos financieros futuros.

##### • DEVIDA: De agricultor como interlocutor válido a delincuente

El 15 de marzo de 2001 el Gobierno del Presidente Paniagua emite el Decreto Supremo N° 009-2001-SA que crea la Mesa de Diálogo con los Agricultores de la Zona de Influencia de la Coca. El DS abre un espacio importante no solo para la búsqueda concertada de las soluciones al problema de la coca, sino que marca un hecho importante: El reconocimiento de los agricultores cocaleros como interlocutores válidos ante el Gobierno. En el transcurrir de dos años, el Gobierno gira en esta voluntad, estableciendo estrategias de deslegitimación de las organizaciones cocaleras y sus dirigencias, tildar de delincuentes a los agricultores que no venden su coca a ENACO y acusando a los agricultores cocaleros de ser utilizados por narcotraficantes y terroristas.

##### • FEPAVRAE: De la cima a la cisma

La FEPAVRAE desde sus inicios fue muy sensible al tema del cultivo de la coca. Su primer Secretario General, Sr. Hugo Huilca, fue derrocado del cargo sobre la base de una acusación de *no defender los intereses de los agricultores cocaleros*, cuando al abordar el tema de los cultivos de coca propuso que los agricultores puedan tener una extensión legal de 0.5 Has. El dirigente que promovió la caída de la Junta Directiva presidida por Hugo Huilca fue posteriormente su Secretario General, el Sr. Francisco Barrantes.

El período de Francisco Barrantes se caracterizó por el inicio de la *cocalización* de la Federación. Barrantes, junto con otros dirigentes de las cuencas cocaleras, constituyeron la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios-CONAPA, gremio agrario que defendía los intereses de los productores cocaleros a nivel nacional. Así, Barrantes se constituiría en un miembro permanente de la CONAPA independientemente de su liderazgo en la FEPAVRAE.

La caída del liderazgo de Barrantes ocurre a raíz de una denuncia que le formulara un dirigente de Pichari, Sr. Fermín Hilario, respecto a que los fondos de cooperación negociados a partir de la Federación, la había manejado en coordinación con la ONG DRIS<sup>21</sup>. Ante la denuncia de haber vendido los intereses de los agricultores a las del DRIS (de la cual Barrantes forma parte del Directorio), en una Asamblea autoconvocada por los agricultores hacia agosto de 2001, y presidida por Fermín Hilario, se decide el cambio de la Junta Directiva, devolver los bienes del DRIS a la Federación y nombrar a Fermín Hilario como nuevo Secretario General de la Federación.

Los problemas de la Federación presidida por Hilario ocurren cuando un periodista de Kimbiri, Sr. Nelson Palomino, denuncia públicamente a la Junta Directiva de la Federación por su *venta a los intereses de CARE*<sup>22</sup>. Hacia el mes de Febrero de 2001, en una Asamblea autoconvocada y presidida por Nelson Palomino, se decide la renovación total de la Junta Directiva presidida por Fermín Hilario y se nombra a un nuevo Secretario General, Sr. Antonio Laynes, además de un Coordinador General, Sr. Nelson Palomino -este último ahora en la prisión de Ayacucho- .

El nuevo período de la Federación se instala con una bandera de lucha central: Expulsar a las ONG's del Valle por su ineficiencia y malos manejos. El pico más alto del apoyo de los agricultores al liderazgo de Nelson Palomino se evidencia en el Paro Agrario convocado para fines de junio de 2002. El tercer y último día

<sup>21</sup> Desarrollo Rural Integral Sostenible.

<sup>22</sup> Palomino denunció públicamente los acuerdos de cooperación entre CARE y la FEPA VRAE para el fortalecimiento institucional de ésta última, señalando que los miembros de la Junta Directiva percibirían remuneraciones a cambio de su compromiso en la ejecución del convenio.

del paro se realiza una Asamblea masiva en Kimbiri con la concurrencia de unos 15,000 agricultores. Entre los diez temas de negociación, no se incorporaba el tema de la erradicación de cultivos de coca anunciada por el Presidente Toledo el primer día del paro agrario. Una denuncia del Sr. Edgar Ricra, productor de Llochegua, sobre el no tratamiento de la erradicación de la coca terminó dividiendo en dos a la Asamblea y reduciendo el apoyo al liderazgo de Nelson Palomino a una tercera parte.

Un segundo traspies en el liderazgo de Nelson Palomino ocurre durante la marcha de sacrificio que se inicia el 31 de julio en el Valle y tenía como objetivo llegar hasta la ciudad de Lima para hacer conocer al Gobierno que los agricultores cocaleros del Valle estaban en total desacuerdo con la erradicación de los cultivos de coca. La marcha convocó a más de 3,000 agricultores cocaleros del Valle. Al final de la negociación se firma el Acta de Acuerdo el 4 de agosto de 2001 en Ayacucho, donde la FEPAVRAE acepta la auto reducción gradual y concertada.

Hacia fines del 2001 los dirigentes cocaleros del país coordinan la conformación de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP). Nelson Palomino es elegido como Coordinador interino de la CONPACCP. Paralelo a este salto del dirigente Palomino en el ámbito nacional, su popularidad como líder de la organización empieza a perderse en el Valle. Ante esta situación convoca a un segundo paro en el Valle para expulsar a las instituciones públicas y privadas que trabajan con el desarrollo alternativo ante su inminente fracaso en la administración de los proyectos y recursos financieros. El paro logra convocar a unos 3,000 agricultores en el distrito de Kimbiri. Al final del paro, los dirigentes de la Federación terminan firmando, una vez más, acuerdos contrarios a los que motivaron la convocatoria.

Hacia el 19 de enero de 2003 la CONPACCP convoca a una reunión de las 14 cuencas cocaleras para presentar una iniciativa de ley sobre la coca, apoyados por el Congresista por Apurímac, Michael Martínez. Asimismo, otro de los motivos de la convocatoria era la elección del Secretario General de la CONPACCP, la misma que nombra a Palomino como su Secretario General. En dicha reunión presentan un pliego de reclamos al Gobierno en donde solicitan la declaración de la coca como patrimonio cultural y biológico, la libre comercialización de la coca, la denuncia del Gobierno Peruano a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, entre otras cosas. Allí dan plazo de un mes al Gobierno para que de solución a sus demandas, caso contrario iniciarían una huelga general indefinida en todas catorce las cuencas cocaleras del Perú.

Antes que se culmine el plazo previsto por los agricultores cocaleros, Aguaytía inicia un paro regional en protesta por la erradicación de cultivos de coca. El dirigente Nelson Palomino es detenido y la noticia es presentada en conferencia de prensa por el Ministro del Interior, acusándolo de apología al terrorismo. Este

hecho levanta la protesta de los productores cocaleros del Valle quienes inician una movilización de unos 1,000 agricultores hacia la ciudad de Ayacucho para exigir su liberación ante una presunta detención arbitraria. Los agricultores permanecen cerca de unos 20 días en la ciudad de Ayacucho antes de retornar al Valle y acordar nuevas medidas de fuerza.

Hacia abril del presente año las cuencas cocaleras del país organizan una nueva marcha hacia la ciudad de Lima, llevando una plataforma de 11 puntos, incluida la liberación incondicional del dirigente Palomino. Luego de varios días de marcha de sacrificio, el Presidente del Consejo de Ministros, junto con otros Ministros y autoridades del Gobierno sostienen una reunión con los dirigentes cocaleros; al día siguiente el Presidente Toledo sostiene una entrevista con los dirigentes cocaleros y finalmente se firma el Decreto Supremo N° 044-2003-PCM donde *Autorizan a DEVIDA el establecimiento de Programas de Reducción Gradual y Concertada de las Plantaciones de Coca*. Esta medida de lucha termina resquebrajando a la CONPACCP y debilitando profundamente a la FEPAVRAE

### **Punto Muerto en las Negociaciones**

#### **• Decretos Supremos: De la mesa de diálogo a la auto reducción**

Tal como se ha referido anteriormente la voluntad política del Gobierno para resolver la problemática alrededor de la coca transita desde el *diálogo* a la autoafirmación del Gobierno en la auto reducción gradual y concertada. De una perspectiva abierta el año 2001 se cae a la estrechez de condicionar el desarrollo alternativo a la erradicación de cultivos de coca hacia el 2003. Esto evidencia el grado de polarización que se produce en el Gobierno, entre otras razones por la insistencia de EE.UU. para la aplicación de una política antidrogas más dura.

#### **• Negociación: De comisiones de alto nivel al Presidente de la República**

A lo largo del último año la FEPAVRAE fue creciendo en cuanto a la exigencia de sus interlocutores. Hacia el primer paro cocalero en el VRAE la negociación se realizó con una comisión de funcionarios medios. En la marcha hacia Ayacucho la negociación se realizó con un Ministro y el Presidente del Directorio de DEVIDA. En la marcha hacia Lima, la negociación la realizaron con el Primer Ministro y varios Ministros, hasta lograr la entrevista con el propio Presidente de la República. Se podría decir que las instancias de negociación se agotaron para la FEPAVRAE.

#### **• Parálisis de la negociación y la incertidumbre de la auto reducción**

El DS que autoriza a DEVIDA el establecimiento de Programas de Auto

Reducción Gradual y Concertada cierra todo un proceso de negociación impulsado desde la FEPAVRAE, al mismo tiempo que la agota. Promulgado el DS la FEPAVRAE cae en un aletargamiento y deslegitimación ante sus bases que paraliza la negociación y genera incertidumbres en la aplicación de los programas de auto reducción. La incertidumbre por el lado de los afines a la erradicación se presenta por el hecho de no saber cómo utilizar el DS como un instrumento de negociación e ir más allá de su simple difusión. En consecuencia, se transita de una opción negociada a una de resistencia a la erradicación.

### **Arremetida de los Afines a la Erradicación**

#### **• Deslegitimación de las organizaciones de cocaleros**

Varios mecanismos fueron utilizados desde las esferas del poder para deslegitimar a las organizaciones de cocaleros y crear ambientes favorables a la erradicación. En el caso del VRAE la deslegitimación se inicia con el cliché que en el Valle los productores cocaleros se habían incorporado a la red del narcotráfico, dejando su condición de agricultores para convertirse en delincuentes. Por otro lado, se levantaba en los medios de comunicación el tema que el Valle es el principal centro de producción de droga del país. Seguidamente se difunde la relación narcotráfico —terrorismo. Iniciado el paro en Aguaytía se insinúa que detrás de las protestas cocaleras se encuentra el narcotráfico y el terrorismo -en esta paralización fue secuestrado junto con sus compañeros de trabajo uno de los miembros del equipo de investigación-. Finalmente, se levanta el tema de la presencia de Sendero en el VRAE, el mismo que trae como consecuencia establecer la declaratoria de emergencia.

Paralelo a este proceso de deslegitimación y creación de ambientes favorables a la erradicación se intenta construir espacios de interlocución con el objetivo de desplazar a las dirigencias cocaleras. En el caso del VRAE se busca promover el liderazgo de uno de los dirigentes de los Comités de Autodefensa, lo mismo que impulsar la Mesa de Concertación del VRAE como la instancia de interlocución con el Gobierno.

#### **• Uso del aparato estatal para favorecer la auto reducción**

Una vez publicado el Decreto Supremo diferentes aparatos del Estado se activaron para difundir su contenido entre los agricultores y comunidades. Uno de los aparatos que se pretendió utilizar fueron las Gobernaturas. Esta iniciativa no se materializó por la resistencia de los Tenientes Gobernadores a promover un D.S. que no era aceptado por los agricultores cocaleros. También se pretendió movilizar a los Comités de Autodefensa, considerando el tema de la violencia social potencial alrededor de la erradicación de cultivos de coca como un tema de segu-

ridad ciudadana, no avanzando significativamente en esta línea. Asimismo, DEVIDA y Chemonics realizaron visitas a las municipalidades distritales del valle ofreciendo ayuda financiera a cambio de apoyo a los programas de auto erradicación. Ante la negativa de los Alcaldes (por tratarse de temas que le competen a los agricultores cocaleros), estas instituciones han reaccionado acusando a algunos Alcaldes de ser colaboradores del narcotráfico.

### **Peligro virtual de Sendero y la militarización del VRAE**

#### **• Sendero Luminoso en el Valle**

Sendero Luminoso siempre ha estado latente en el VRAE. Después de la captura de Abimael Guzmán las acciones subversivas se limitaban a los periodos electorales; sin embargo, en los últimos tres años la presencia de Sendero Luminoso en las zonas denominadas de frontera del VRAE se ha incrementado. Por otro lado, Sendero siempre ha mantenido su presencia en las cuencas cocaleras, teniendo sus bases más importantes en la cuenca del Apurímac – Ene y la del Huallaga<sup>23</sup>.

La intensificación de las acciones subversivas en el VRAE no significan, necesariamente, un rebrote subversivo<sup>24</sup>. Sendero Luminoso no ha evolucionado políticamente (se puede apreciar en sus discursos un escaso avance ideológico), estratégicamente se ha dedicado a realizar trabajo *político*, pasando en su discurso de defensa de los derechos del pueblo a *defensa de la hoja de la coca*. Militarmente hablando, Sendero Luminoso no logra crecer, en cuanto a militancia se refiere, por la incredulidad de la población a su nuevo discurso. El alto porcentaje de niños y niñas en su columna, posiblemente criados al seno de Sendero Luminoso, da cuenta de sus limitaciones para captar nuevos adherentes como consecuencia de su trabajo *político*.

#### **• Coincidencias sospechosas: Todos ganan**

La apresurada decisión presidencial de declarar en emergencia la mitad del país tuvo su primer traspies en la muerte del estudiante de la Universidad de Puno por parte de los militares. A los pocos días Sendero secuestra 60 trabajadores de la Empresa Techint. A día y medio, fruto de una intervención militar todos los trabajadores son liberados sanos y salvos.

A raíz de esta situación se decreta el estado de emergencia en el ámbito del VRAE. La empresa Techint que se había ganado un gran desprestigio por su trato

<sup>23</sup> Entre ambas cuencas se cultiva el 65% de toda la coca del país

<sup>24</sup> Sin embargo, los medios masivos de comunicación se han encargado de magnificar la presencia de Sendero a partir del secuestro de los trabajadores de Techint

discriminatorio a los trabajadores peruanos y por los abusos cometidos en contra de las comunidades campesinas, pasaba de *agresor* a *víctima*. Con las Fuerzas Armadas ocurría una situación similar: De *agresores* en Puno a *héroes* en Ayacucho. Igualmente, Sendero pasa de ser un *remanente reducido en las cuencas cocaleras* a convertirse en un *peligro a la seguridad nacional*.

Además de beneficiarse Techint, las Fuerzas Armadas y Sendero, el estado de emergencia otorga condiciones especiales a los militares para la lucha contra la subversión y se configura un contexto en el que los derechos ciudadanos son legalmente recortados. En el marco de la estrategia antidrogas peruana que enfatiza la erradicación de cultivos de coca, el ambiente en el VRAE se vuelve potencialmente convulsionado.

### **Resistencia Potencial en la Defensa de la Coca**

#### **• ¿Acabado el diálogo, se inicia la resistencia?**

La promulgación del D. S. ha desarticulado hasta el momento a la FEPA-VRAE. La dirigencia de la FEPAVRAE desconoce el D. S. y responsabiliza a la dirigencia del Huallaga por su firma. El debilitamiento de la dirigencia de la FEPAVRAE ha generado una dispersión de los agricultores, quienes optan por la resistencia<sup>25</sup> -armada en algunos casos- y desconocen todo tipo de liderazgo ante la inminente amenaza del inicio de la erradicación. El peligro de esta circunstancia es que en el imaginario de muchos agricultores hay dos ideas fuertes: el diálogo ha fracasado; y, no tienen un liderazgo en quien depositar su confianza. Esta sensación de desesperanza, aunado a la amenaza de eliminar la base de sustento económico de las familias, podría generar reacciones extremas en los agricultores cocaleros.

#### **• ¿Resistencia: Callejón sin salida?**

La declaratoria del estado de emergencia ha generado una suerte de parálisis en las pretensiones de radicalizar la resistencia; sin embargo, no se puede prever las reacciones de los agricultores cuando se presione a erradicar sus cultivos (aquellos que no están articulados directamente a la red del narcotráfico). El problema es que al pasar al plano de la resistencia (opción considerada como no legal), la forma de organización se hace más clandestina y se puede generar más de un tipo de resistencia. En realidad, la resistencia armada por parte de los agricultores no conduciría a una solución del problema, sino más bien a una agudización del mismo. Sin

---

<sup>25</sup> La resistencia a la erradicación de cultivos de coca se evidencia en el rechazo al DS, el rechazo a la propuesta de Chemonics International Inc., hasta llegar a decisiones de enfrentar con armas a la Policía que vendrá a erradicar.

embargo, se requiere de un giro en la política antidrogas y del restablecimiento de confianzas entre el Gobierno, los agricultores y en particular los cocaleros.

### **Perspectivas de la Negociación**

#### **• Aplicación de la ley: Negociación con DEVIDA**

En medio de este proceso de negociación hay varios elementos positivos. En principio se reconoce a los agricultores cocaleros como interlocutores ante el Gobierno. Este reconocimiento es a la organización nacional y se da en un contexto en que se pretendía deslegitimar a los agricultores cocaleros y cerrar el diálogo. Otro aspecto importante es la forma de legalidad que cobra la negociación, aún cuando el DS no refleja todas las aspiraciones de los agricultores. Otra dimensión importante es que se fijan los actores de la auto erradicación: DEVIDA, CORAH, CADA, ENACO, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Presidencia del Consejo de Ministros y los productores agropecuarios. En esencia, se reconoce carácter nacional para abordar el tema. Además el DS abre la necesidad de continuar la negociación, por cuanto hay elementos que requieren de acuerdos entre las partes, como por ejemplo el carácter gradual de los programas de auto erradicación y sobretodo el carácter concertado.

#### **• Inviabilidad de la propuesta de auto erradicación**

Así planteada la propuesta de auto erradicación a la fecha resulta inviable. Adicional a la no aceptación de la propuesta impulsada por Chemonics y DEVIDA se encuentra el problema del *embalsamiento de los fondos*. Chemonics ha realizado meses atrás visitas a las comunidades, sosteniendo diálogos con los agricultores cocaleros. A la fecha el acuerdo de los agricultores cocaleros es rechazar la propuesta de Chemonics. En la medida que la inversión en apoyo al desarrollo viene condicionado a la erradicación de cultivos de coca; al no haber acuerdos de erradicación, no hay desembolsos de fondos para inversión. Por otro lado, en la medida que no se concertan los acuerdos, ni los plazos, y Chemonics asume el liderazgo en los programas de auto reducción, de algún modo se genera una situación de ilegalidad al no tomar en cuenta el DS.

### **3.6. Evaluación de la aplicación de la IAP**

#### **La utilidad de la IAP en contextos de violencia**

En principio la aplicación de la IAP en un contexto de violencia ha resultado una experiencia desafiante. La negociación con los actores, principalmente los

agricultores cocaleros, ha sido una de las clave. El trabajo de IAP no hubiera sido posible si es que no se hubiera contado con institución de cobertura en la localidad. La institución de cobertura no solo fue importante para facilitar los encuentros y las relaciones, sino porque su presencia permanente en la zona permitió un contacto permanente con los agricultores.

Otro de los aspectos importantes fue el seguimiento de todo el proceso de negociación y presión social que enmarcaban la investigación. Los eventos centrales fueron los paros y las marchas en primer lugar; seguidamente las Asambleas de la FEPAVRAE; y, finalmente las reuniones de la Junta Directiva de la FEPAVRAE. La abundante recopilación de información al respecto resultaba imprescindible, lo mismo que el acopio de información de las demás cuencas cocaleras.

Otro aspecto difícil era el acceso a fuentes de información primaria del Gobierno. Las entrevistas proporcionaban parte de la visión y de los fundamentos que no figuraban en muchos documentos oficiales, las cuales tienen un carácter genérico y formal. Entender el espíritu de la letra fue necesario porque los intereses estaban demasiado cruzados e influenciados por los procesos de polarización.

En más de una ocasión la investigación se vio bloqueada por la dirigencia de los cocaleros, sobretodo cuando se encontraban en procesos de radicalización de sus luchas. Mantener la vinculación con los dirigentes demandó de un trabajo paciente y de persuasión, con la finalidad de que permitieran mantenernos cerca del proceso.

### **El equipo de investigación**

Estuvo conformado por profesionales que contaban con cierta experiencia en el campo de investigación. Las visiones eran diferentes, además, porque se partían de experiencias de trabajo distintos. Hasta junio de 2002 todavía no lográbamos precisar el tema de investigación, en parte por las diferencias mencionadas. Esto nos llevó a definir principios consensuales que nos permita avanzar en medio de las naturales diferencias que fueron los siguientes:

- Priorizar la investigación para encontrar alternativas viables para los agricultores cocaleros.
- Devolver lo investigado a los productores agropecuarios para lo usen como instrumento de negociación.
- Buscar incidir en los actores para que existan condiciones favorables a la negociación.
- Amplitud de visión sobre el tema y enfoque transdisciplinario.
- Respeto por la diversidad y las diferencias al interior del equipo de investigación.

- Alentar estrategias que no profundicen la pobreza, ni generen condiciones para expresiones de violencia social y que ayuden a solucionar los problemas de fondo de los agricultores cocaleros.

### **La utilidad de los sociogramas**

Los sociogramas fueron trabajados exclusivamente con los agricultores. No se incorporaron otros actores porque muchos de ellos no tienen presencia física en el distrito de Llochegua. Evaluamos que la construcción de un sociograma con todos los actores de la erradicación podía ser complejo, además de direccionar su construcción. Además, al definir nuestra opción preferencial por los agricultores cocaleros, entendíamos que debíamos potenciar su capacidad de comprensión del tema de investigación.

El sociograma de campo sirvió como herramienta de interpretación de la compleja realidad, lo mismo que ubicar las coincidencias y diferencias entre los actores. Se descubrió que casi todos los actores involucrados actuaban en redes o *conjuntos de acción*. Caracterizar los conjuntos de acción con los agricultores fue una experiencia enriquecedora y liberadora, en la medida que el conocimiento se construía de manera colectiva y con una muy activa participación de los propios agricultores. El sociograma también sirvió para la identificación de los macro discursos.

### **Los análisis de discursos y macro discursos**

Como se puede apreciar del análisis de discursos, se ubicó una amplitud de discursos, tan complejas como la vida misma de los agricultores. La bastedad y la riqueza de discursos en las entrevistas de los agricultores, sobretodo, nos llevó a la necesidad de identificar y/o construir discursos que permitan explicar y construir otros discursos. Así surgen los macro discursos. Necesitábamos manejar unos pocos pero significativos discursos para avanzar con la metodología de la IAP. Se hizo el esfuerzo de identificar y/o construir los macro discursos en su vinculación no sólo con los actores, sino también con los conjuntos de acción. Al final descubrimos que los macro discursos se construían en los actores dominantes de los conjuntos de acción y se transmitían hacia los integrantes de las redes, quienes las asumían sin mayores dificultades. Los macro discursos nos facilitaron la aplicación de los siguientes pasos, como la identificación de los nudos críticos en un Flujograma.

### **Estrategias y mapas de estrategias**

Los nudos críticos nos facilitaron la comprensión de las estrategias en curso. Era factible pronosticar una irresolución conflictiva, como de alguna manera se

viene dando y se espera, de no haber cambios en la estrategia antidrogas peruana. Pudimos visualizar claramente la necesidad de fortalecer o construir actores mediadores, con capacidad propositiva. Estos actores deberían fortalecer las capacidades de las organizaciones de agricultores cocaleros en su condición de negociadores reconocidos por el Gobierno. También deberían buscar fortalecer las salidas dialogantes en el marco de la democracia, toda vez que existe el peligro potencial de una infiltración senderista en las dirigencias de las organizaciones. Tenemos que hacer todos los esfuerzos para convertir la *irresolución conflictiva* en *resolución negociada*. Aún cuando detrás de estos problemas se muestran intereses poderosos y globales, queremos seguir apostando por la *reconstrucción de lo global a partir de lo local*.

### Lo pendiente en la IAP

Somos conscientes que la aplicación de la IAP tiene sus limitaciones, sobre todo cuando la insertamos en procesos sociales muy marcados con actores de elevado poder. Hay una riqueza de discursos y propuestas que pueden utilizarse no sólo para delinear una estrategia, sino además una propuesta programática, dos elementos necesarios para afrontar esta problemática.

Como equipo nos hemos comprometido a continuar con la *investigación*, o mejor dicho con el compromiso que pudimos construir en nuestro encuentro con los agricultores. Aún cuando eso significa tomar opción por los agricultores, quedamos convencidos que no se puede hacer *investigación objetiva*, que no podemos evitar involucrarnos, sobre todo cuando se trata de problemas humanos que afectan a personas como nosotros, de quienes además somos deudores por la enorme contribución de los agricultores cocaleros en la construcción de condiciones de paz que ahora gozamos como peruanos.

### Lecciones aprendidas en el GIAP

- Aprendimos más que a convivir con la gente, a sentir su dolor, a entender sus lógicas, a involucrarnos con sus argumentos y a establecer relaciones humanas sólidas.

- Aprendimos que es necesario investigar para hacer las cosas mejor, para construir colectivamente el conocimiento, valorando los saberes de la gente y sobre todo a investigar para resolver los problemas, más allá del puro hecho académico de conocer más.

- Aprendimos a aceptarnos, con nuestras diferencias de percepciones y sospechas mutuas, a trabajar en equipo y compartir sin temores nuestros conocimientos e informaciones.

- Aprendimos, o estamos por aprender, a no culminar una investigación, a reconocer los procesos abiertos y complejos, a tener ganas de continuar investigando.

- Aprendimos a esforzarnos y a superar dificultades propias del equipo, a constatar que cuando se pone en marcha la voluntad, no hay dificultades que no se puedan superar.

- Aprendimos a tener incertidumbre, dudas, temores de no culminar la investigación (aunque no debe culminar), a solidarizarnos con nuestro compañero despedido, con nuestro compañero secuestrado, a solidarizarnos con la vida.

- Aprendimos a creer que las cosas pueden cambiar, que los modelos no son aplastantes por más grandes que sean, a buscar las resquebrajaduras para introducir algo diferente, a creer, a tener fe en un futuro tal como la queramos construir, a romper los dogmas paralizantes con la fuerza de los sueños y las ideas.

- Aprendimos a vivir mejor..., a relacionarnos mejor.

## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es difícil concluir porque el proceso sigue abierto. Es difícil recomendar porque el conocimiento continúa enriqueciéndose en medio del proceso. Sin embargo, necesitamos hacer un corte ilusorio para colocar algunas ideas a modo de *conclusiones y recomendaciones* sobre nuestra experiencia con la IAP:

- Primeramente, debemos reconocer a la IAP como una metodología científica flexible, adaptable a las condiciones en que se aplica. Sólo así es posible pensar en su utilidad para contextos complejos como el que nos tocó investigar.

- Los contextos complejos nos desafían a la creatividad, a la invención, a desatar el arte y quebrar las reglas científicas.

- Incorporamos algunos elementos a la IAP al trabajar sobre la base de los conjuntos de acción y no de los actores, porque no tenía sentido hacerlo en medio de un proceso de polarización que alimenta la estandarización del pensamiento, como de la práctica.

- Si los actores tienen discursos, los conjuntos de acción deben tener macrodiscursos. Esa simple lógica nos llevó a un esfuerzo de construcción que finalmente nos devolvió a los discursos sencillos de los agricultores. Escondido en medio de tantos discursos, pudimos jalar el hilo que nos permitió avanzar hasta donde llegamos.

- La vinculación de los nudos críticos con las estrategias nos pueden abrir una nueva dimensión de análisis. Si entendemos las estrategias como la conjunción de las ideologías con las prácticas, entonces nuestras tareas de reversión pueden ganar una riqueza inexplorable.

- Debemos reconocer que el cultivo de la coca no es una droga natural.

Debemos rescatar su valor histórico y cultural sin caer en el cinismo de avalar soterradamente el narcotráfico. Una constatación paradójica en la investigación es que los agricultores cocaleros no se oponen a la reducción de los cultivos de coca. ¿Entonces a qué se oponen? Al quiebre de su base económica, a la inexistencia de alternativas sostenibles y a la inconsistencia de las propuestas del Gobierno.

· La estrategia en curso es inviable. No se puede obligar a una persona a auto-eliminar la base de sus sustento sin garantizar una reposición de la misma a cambio. Existe un peligro real de convulsionar socialmente el VRAE. Las situaciones extremas a las que son expuestos puede abrir una caja de Pandora en términos de la multiplicidad de sus respuestas, ante la intencionada deslegitimación de sus instancias de representación y sus dirigentes.

· Existe el peligro de militarizar el problema. El estado de emergencia decretado a consecuencia de la *reaparición de Sendero* puede ser tranquilamente el pretexto para prolongar la decisión hasta que los programas de auto erradicación o erradicación voluntaria o programada se ejecuten. Se está dejando peligrosamente de lado la vía del diálogo, la concertación y la negociación entre las partes en confrontación.

· Se debe rechazar la perniciosa idea de medir los logros del desarrollo alternativo en función de las hectáreas erradicadas o abandonadas. Se tienen que construir indicadores no sólo de resultado, sino también de proceso. Ningún programa debe profundizar la pobreza, limitar el ejercicio de derechos, crear ambientes socialmente convulsionados, y menos dejar de solucionar los problemas de los agricultores. Se tiene que abrir un debate serio al respecto.

· La FEPAVRAE debe girar de rumbo. Las lógicas excluyentes han demostrado que solos no se puede. Se tienen que reconstruir las redes de manera urgente si es que queremos darle viabilidad a las soluciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategic Report 2002. <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2002/pdf/>.
- CICAD. Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. 1998
- CICAD. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Resumen Estadístico sobre Drogas 2001. Organización de Estados Americanos. Washington, USA. 2002. 294 p.
- DEVIDA. Comisión Nacional para Desarrollo y Vida sin Drogas. Estrategia Nacional contra las Drogas 2002 -2007. Documento impreso. Lima, Perú. 2002. Xx p.
- DEVIDA. *Generemos Juntos Nuevas Oportunidades*. Programa de Desarrollo Alternativo. Gerencia de Relaciones Institucionales y Comunicación. DEVIDA. Oficina Desconcentrada de Padre Abad. Folleto de difusión, 12 p.
- Embajada de los Estados Unidos de América, Lima-Perú. Lucha Antinarcóticos. Nuevo convenio para el objetivo estratégico del desarrollo alternativo. <http://lima.usembassy.gov/>.
- Parlamento Europeo. Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores. Documento de Trabajo sobre las Convenciones de las Naciones Unidas sobre Drogas. 4 de febrero de 2003
- Oficina de Programas de Información. Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Hoja informativa: *Política de Estados Unidos respecto a la región andina*. 17 de mayo de 2001.
- Oficina de Programas de Información. Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Hoja informativa: *Plan Colombia. 1999*.
- Oficina de Política para el Control de Drogas. *La Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe Anual 2001*. Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos. Washington, USA. 158 p.
- OFDPA. Oficina para la Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito. *Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas 2002*. Estudio elaborado por el PNUFID. New York, 2002. 117 p.
- Rosa Flores Medina. 2000. FONCODES. *Mapa de Pobreza 2000*. Versión electrónica. Lima, Perú
- Transnational Institute. *Drogas: Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impase*. TNI, Programa Drogas y Democracia. Briefing Series. Amsterdam, Julio de 2002. 15 p.
- Transnational Institute. 'Afganistán, drogas y terrorismo: Fusión de guerras' en *Drogas y Conflicto*, Documentos de Debate N° 3, Diciembre de 2001, Transnational Institute, Programa Drogas y Democracia.

**CIUDADANÍAS DE INTEMPERIE:  
HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL  
DE JUVENTUD EN EL SECTOR CENTRO DE  
LA COMUNA DE LA PINTANA**

HUMBERTO ABARCA  
VÍCTOR FERNÁNDEZ  
MARCO SANTELICES

### **1. PRESENTACIÓN**

Una de las condiciones que tienen gran parte de barrios periféricos de las grandes ciudades de América Latina es su estigma de bajo mundo, de pobreza y de peligrosidad. La Pintana, una comuna al sur de Santiago de Chile, corresponde a ese perfil de localidades, que fruto de esa estigmatización y de energías sociales latentes han construido un entramado de redes asociativas, organizaciones comunitarias y una cultura de organización de dimensiones significativas.

En este contexto el desarrollo de lo juvenil adquiere una complejidad adicional a su esencia conceptual, independiente de su localización, esto es, el ser joven en un marco de precariedad, de dificultades cotidiana. ¿Qué es ser joven? ¿Qué desarrollo se deben dar grupos que actúan bajo este marco étareo?. La investigación que presentamos se sitúa por tanto en dos mundos de alta densidad social: un mundo de precariedad material, estigmatizado por su entorno y desde ahí un mundo en permanente definición de su auto imagen y de su proyección.

Esta investigación se desarrolló entre el mes de mayo de 2004 y julio de 2005. En el marco del Master en Investigación Participativa para el desarrollo local, programa semipresencial de la Universidad Complutense de Madrid, el trabajo se desarrolló en la primera versión de este programa académico para Chile.

Se realizó una Investigación-Acción-Participativa, IAP, centrada en el desarrollo integral de la juventud en el sector centro de La Pintana. La síntesis de los principales resultados es lo que exponemos a continuación.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

### 2.1. Contexto territorial: aproximación sociodemográfica

La investigación colectiva se desarrolló en la comuna de La Pintana, que está ubicada en la periferia sur de la provincia de Santiago. Se trata de una comuna que surge como fruto del reordenamiento del Gran Santiago, decretado en 1981. En términos demográficos, de acuerdo al censo de 2002 su población actual es de 190.085 habitantes. La comuna presenta una conformación predominantemente joven (44,5% de la población está bajo los 19 años).

Una de sus características sociodemográficas más sobresalientes corresponde al explosivo crecimiento poblacional registrado en el período 1982-1992, a causa de las migraciones forzadas que se produjeron en la región durante la dictadura militar, y donde esta comuna fue uno de los principales polos de atracción<sup>1</sup>.

En términos socioeconómicos, La Pintana ha concentrado por varios años las más altas tasas de pobreza, comparadas con el promedio de la región metropolitana y del país. De acuerdo con la metodología de medición conocida como *Línea de la Pobreza*<sup>2</sup> en 1992 se registraba un índice de pobreza del orden del 43%, cifra bastante más alta que los niveles existentes en la Región Metropolitana (24%) y a nivel nacional (33%). La situación socioeconómica de la población infanto-juvenil no es diferente. De acuerdo a los resultados de la encuesta CASEN'98, el 40.6% vive en hogares cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias.

Respecto de los indicadores de educación, La Pintana, con un promedio de escolaridad de 9,8 años para el 2000, es una de las comunas que se encuentra por debajo del promedio regional, que para el período correspondiente era de 10,7 años. Según datos contenidos en el documento *Antecedentes diagnóstico 2000, La Pintana*<sup>3</sup>, del total de la población comunal, cerca del 33.04% de la población se encontraría en edad escolar. La modalidad de enseñanza básica, considerando el sistema municipal y privado, deja más de un 20% de la demanda sin atender. En la enseñanza media la cobertura es francamente deficitaria, con sólo un 10% de atención de la demanda en ambos sistemas (municipal y privado), lo que obliga a los jóvenes a emigrar de la comuna para acceder a este nivel de enseñanza. Es último punto resulta determinante, en la medida que es sabida la importancia

<sup>1</sup> Durante este período, La Pintana tuvo tasas de crecimiento anual de 7.86 -en relación a una tasa promedio de crecimiento anual de 1.97 para la región metropolitana-.

<sup>2</sup> Se considera bajo la Línea de la Pobreza a las personas cuyos hogares no tienen ingresos per cápita suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Su valor equivale a dos veces una canasta básica de alimentos (\$37.280 - Septiembre de 1998).

<sup>3</sup> Departamento Educación. Municipalidad La Pintana, 1998.

de los establecimientos educativos de enseñanza media en la conformación de proyectos de identidad juveniles.

### 2.2. Contexto existencial del sector centro de La Pintana

Si realizamos un recorrido por las calles principales del sector centro, nos encontramos con una modalidad de trazado u ocupación territorial vinculada a la simbólica de las barras de fútbol, esto es, el uso de postes de luz y murallas con motivos de apropiación, pintándolos con los colores emblemáticos de los principales clubes (Colo Colo y Universidad de Chile, respectivamente). Este tipo de intervenciones espaciales se alterna con los graffiti de diversos grupos juveniles, mayoritariamente hiphoperos con sus grafos y mensajes peculiares.

En el territorio se observan áreas verdes bien mantenidas, algunas multicanchas donde se practica preferentemente básquetbol. El sector centro presenta una infraestructura urbana en buen estado: centros comunitarios, lugares públicos de esparcimiento, árboles que tienen más de 20 años, entre otros. En medio del territorio está emplazada una sede vecinal muy espaciosa donde funciona la radio Siglo XXI, medio popular de gran difusión local que constituye un importante nodo comunitario. Es el centro de operaciones de la futura coordinadora juvenil.

## 3. MARCO TEÓRICO

Los discursos y posicionamientos producidos a lo largo del proceso pueden ser comprendidos desde dos matrices de interpretación que operan como contexto: una epocal y otra sociopolítica.

En el primer caso, aludimos a lo que Bauman (2000) ha identificado como modernidad líquida, esto es, aquella época caracterizada por la disolución permanente de los sólidos o certezas, especialmente el vínculo entre las elecciones individuales y las acciones colectivas. Tiempos de desregulación y liberalización de mercados, sin pautas estables predeterminadas, en los que el peso de la construcción de guiones -y la responsabilidad de su derrumbe- recaen sobre el individuo, que debe resolver ante sí mismo la forma de sus vínculos con el mundo y diseñar los proyectos biográficos de acuerdo a sus coordenadas de existencia en el eje integración/exclusión que caracteriza el sistema. En el segundo caso, aludimos a las dinámicas de flujo y reflujo que caracterizan la expresión de los movimientos sociales en el Chile de la posdictadura. Al cabo de la década de los ochenta, plena de protagonismo ciudadano por parte de los pobladores, arribamos al laberinto de una transición política donde los movimientos sociales parecen

entrar en una fase de latencia. Como señala Espinoza (2000), a nivel estructural, la atomización de los actores sociales es condición de un sistema de movilidad basado en la competencia y el mérito individual; a nivel político, la desmovilización social es coartada de la estabilidad de un orden más proclive a promover la institucionalización -a través de su instrumento por excelencia, el proyecto- que a relacionarse con un mundo social en movimiento.

Las orientaciones del actor poblacional pueden comprenderse a partir del modelo planteado por el autor, que distingue cuadrantes a partir de un primer eje dado por la identidad (clasista o popular) y un segundo eje de distancia institucional regido por la dicotomía participación-autonomía<sup>4</sup>:

IDENTIDAD	ESTRATEGIA	
	Participación	Autonomía
Identidad Clasista	Trabajadores Reivindicación Estado de Bienestar	Explotados Revolución Dictadura proletaria
Identidad Popular	Ciudadanos Negociación Democracia	Comunidad Testimonio Solidaridad

Filas: principios de identidad.

Columnas: modos de relación con el entorno.

Cuadrantes: denominación habitual del actor, forma de acción típica, orden social deseado.

En concreto, ubicamos al actor poblacional juvenil en el eje dado por la identidad popular. Lo anterior tiene su explicación -a nivel cultural- en el debilitamiento del eje clasista como principio de constitución de identidad; asimismo, a nivel estructural, la relación de los jóvenes con el mundo del trabajo está marcada por la precarización -tasas de desempleo por sobre el promedio nacional- y por la profundización de la moratoria social, expresada en una ampliación de los años de escolaridad. Ello releva la centralidad del principio de identidad popular, por referencia a un territorio que se habita y provee un eje básico de identificación: la población.

<sup>4</sup> Para Espinoza, la definición de identidad de los pobladores no responde a un principio único, sino que remite a clase y a sociabilidad. Su experiencia de vida considera elementos de exclusión (falta de acceso al consumo, bloqueo a la movilidad social) y elementos estructurales de explotación (cesantía, precariedad en el empleo, desregulación de las relaciones laborales). Explotado y pobre sintetizan los sistemas de relaciones sociales donde se desarrolla su vida.

Espinoza señala que la identidad de los pobladores puede expresarse en términos no clasistas: ciudadano, pobre, gente o pueblo. Al mismo tiempo, señala que un deterioro de la confianza en los mecanismos de integración origina una orientación de tipo comunitario: la comunidad alberga a todos los que se sienten excluidos sobre la base de la voluntad de vivir un orden solidario. Por último, una identidad social no clasista puede acoplar con expectativas de mayor participación política, cuyo juego debiera permitir la integración social de los postergados. La relación con la política constituye uno de los ámbitos más complejos de las identidades poblacionales, toda vez que el clientelismo representa uno de los ejes habituales de dicho relacionamiento, lo que abre una vertiente de dependencia del sector poblacional respecto de agentes externos.

### Juventudes populares e interrogación del sentido

Asumimos una propuesta de hermenéutica sobre las culturas juveniles abierta en Chile durante los años ochenta (Canales en Agurto; 1985), la cual interpreta los *hechos de juventud* a partir de una matriz gramsciana, cuyo eje resalta la función social de las culturas juveniles en orden a poner en evidencia la crisis de legitimidad del modelo hegemónico. A juicio de estos análisis, durante la década de los ochenta las culturas juveniles se configuran a partir de una acción de rechazo -más o menos consciente- a lo dominante. Amparada en la noción *intersocial* de juventud, construye su análisis a partir del concepto de *crisis de futuro*, que sería el eje básico que define la construcción existencial de la subjetividad juvenil popular. La noción de crisis de futuro refiere a la refracción entre las metas culturales y los medios sociales para el logro de los modelos de vida propuestos por el sistema. La crisis de futuro alude a un consenso negativo: no hay futuro, somos todos antisociales. De fondo, el análisis remite a los fenómenos de exclusión social que actúan sobre la juventud popular.

A principios de los noventa, Canales reconoce tres posibilidades de situarse respecto al llamado del orden social -converso, subverso, perverso-. Más que posibilidades, se trata de lugares por donde el sujeto transita. De ello, el autor deriva un primer signo de quiebre comunicacional, de pérdida del sujeto. A juicio nuestro, esta explosión del sujeto debe leerse hoy desde el archipiélago, asumido como movimiento de cuestionamiento en la diversidad: el archipiélago se transforma en red.

Desde la óptica de Canales (op cit.) la cuestión de la crisis de futuro se intenta resolver desde dos posibilidades: la revalorización del presente del volado<sup>5</sup> (más vitalismo que hedonismo) y la esperanza en la continuidad transgeneracional (en el hijo, en el pueblo) del militante.

<sup>5</sup> En Chile, se llama 'volado' al consumidor de sustancias, especialmente de marihuana.

El discurso ideológico del volado se caracteriza por dos rasgos principales:

a) La renuncia al orden, a la precisión, a la medida. Se trata de una forma de desactivar la potencia de la llamada, de neutralizar el sistema de causas y efectos, de deberes y derechos que ameritan responsabilidades. Como lo define el autor: la renuncia al control y al poder por el aprendizaje del fracaso;

b) La renuncia a la interpelación del otro. En esencia, es la renuncia a decirle al otro lo que debe hacer (ésta es su diferenciación más notoria con el militante). Entre otras cosas, lo anterior se manifiesta en la prescindencia -respetuosa (son los ochentas)- de la política. Es el acto de habla representado por el callar. Lo que resume la discursividad del volado es su reivindicación de la libertad.

En el caso del militante, se destacan los siguientes rasgos:

a) La centralidad de la interpelación. Si el volado calla, el principal acto de habla del militante es la *apropiación de la palabra*. Las exigencias de *ajuste a la línea* son permanentes;

b) La juventud como preparación. La juventud es una etapa definida desde una visión adulta como formación personal y política. El futuro aparece dotado de sentido, dividido en dos fases: ser esponja (buen aprendiz) y ser espejo (buen ejemplo). En este punto se observa la principal carencia del discurso del joven militante: su ausencia de contenido generacional; c) La necesidad de asumir la identidad de clase y deslindar de la alineación. Los otros son vistos como formas incompletas de lo propio. Lo que ordena el modelo de comunicación con los otros es la concientización: el modelo de la vanguardia.

El militante elabora la crisis de futuro asumiendo la liberación como futuro a construir; asimismo, reivindicando la vida consecuente, con sentido político en sí misma, dada la lejanía del futuro. Por último, puede acudir al recurso de la apuesta intergeneracional: el sujeto de la historia no es el individuo sino el pueblo: no termino en mí mismo. *El padre se realiza en el hijo, ve el futuro por los ojos de su nieto. La historia me sigue.*

### **El silencio, el grito y la palabra, 20 años después**

Con la llegada de la democracia emerge un aparente nuevo escenario donde, de acuerdo al planteamiento de Milos (2000), las llamadas políticas sociales se ubican en una lógica diferente a la idea sostenida por el estado desarrollista -orientado a la expansión de derechos-: se trata de suplir deficiencias, ya sea de la acción del Estado o de grupos y personas. Con ello, aparece una nueva distinción: las oportunidades. La idea de que las políticas sociales tienen como objetivo generar igualdad de oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo implica un cambio de paradigma: se pasa de una lógica de expansión de derechos a una lógica de igualdad de oportunidades: es muy distinto un Estado que

garantiza sus derechos a toda la población de uno que interviene para colocar a todos en la línea de partida, más o menos igual y se desentiende de lo que sucede con el aprovechamiento de esas oportunidades.

Siguiendo la reflexión de Canales, pareciera que en el Chile de hoy no se juega ni se gana ningún proyecto histórico: vivimos la administración de un sistema que hace indiscernibles los actores del actual bloque en el poder -que debería ser responsable de emitir algún discurso legitimante: de un lado, impunidad; del otro, la impotencia. Al medio, el silencio persistente. Lo subterráneo: allí se juega la noción del topos: de los topos que los jóvenes se fueron a fundar y de los topos como metáfora de desgaste paulatino del sistema: sueño de la lenta guerra de posiciones (desgaste silencioso de bases podridas, reunión del archipiélago, floración) que termina por corroer las bases de un orden que cae por su peso: un principio de acción que se juega casi en la no acción -institucional- en la deserción creciente -abstinencia-. Veinte años después, pareciera que la estrategia del poder sigue siendo no aspirar a convencer sino sólo a administrar. Hace 20 años se denunciaba que *la voz de los sectores dominantes se reduce a la inercia*. Inercia que persiste -salvo lúcidas excepciones- en el relegamiento de los sujetos a los limbos de la desarticulación.

En este esquema, el subverso se hizo clandestino, se globaliza e inventa nuevos molinos de viento y aprende el arte de hacer pervivir la memoria. Memoria del aprendizaje de vivir entre el desengaño y la euforia, entre la ilusión de plenitud y la orfandad, la soledad de la crítica y la dignidad del fragmento. De cara al dolor de la soberbia y la burla de la impunidad. De oídas al sonido de la calle.

Con todo, ciertos análisis invierten esta perspectiva: asistiríamos al predominio del converso y el perverso en desmedro del subverso: aquí, la juventud aparece como reflejo de un consenso ideológico en torno a la reproducción del sistema<sup>6</sup>. A nuestro juicio, estas lecturas pierden de vista que en los momentos actuales, la distancia e incluso la renuncia a hacerse cargo de la sociedad -expresada entre otros signos en la masiva negativa generacional a inscribirse en los registros electorales-, pueden ser interpretadas como gestos proto- políticos: la distancia que afirma la construcción de un *otro* lugar, renuncia al legado de una sociedad de la que es imposible hacerse cargo porque se autorreproduce de espaldas a los actores. Esta sensibilidad marca la entrada de una cuarta modulación de la subjetividad: la reversiva. Ésta hace estallar el poder amplificando al máximo sus propias leyes: a partir de esta lógica, podemos dar una nueva lectura a la desafección política de una generación: ¿porqué hacerme cargo de un sistema que no se hace cargo de mí?

<sup>6</sup> Esta hipótesis ronda las interpretaciones de Vicente Espinoza en torno a los resultados de las últimas encuestas nacionales de juventud.

A lo largo de estas líneas, hemos abordado las modulaciones de la subjetividad juvenil popular en el marco de sociedades neoliberales. En lo que sigue abordaremos los diseños de política pública que se orientan a su integración.

### **Hacia nuevos modelos de política pública: la noción de gobernanza**

Reflexiones recientes sobre políticas sociales han relevado la noción de gobernanza como un nuevo modo de concebir la construcción de políticas públicas. Autores como Ibarra et. Al. (2002) plantean que la política democrática del estado de bienestar dio lugar a procesos de gobierno y elaboración de políticas basados en esquemas fijos donde predominan:

- a) la división entre esfera pública y privada;
- b) una agenda y formas de acción colectiva ancladas en lo socioeconómico, una acción colectiva articulada por partidos de masas y sindicatos con relativa autonomía de éstos;
- c) predominio del nivel estatal-nacional en desmedro de otros niveles territoriales de gestión de políticas de bienestar.

De esta forma, se generan dinámicas de gobierno delegativas, unidimensionales, apoyadas en formas de acción más adscriptivas que reflexivas, y generadores de rendimientos estandarizados a escala nacional.

En el contexto del capitalismo tardío, los autores sugieren que durante los Ochenta se produce un primer contexto histórico de diversificación de las formas de acción colectiva: los grupos de interés ganan centralidad en la esfera pública y emergen con fuerza los nuevos movimientos sociales. Lo anterior, tras un extenso predominio de los partidos políticos de masas. A finales de los ochenta, bajo la sociedad del conocimiento con su expresión política de gobernanza y redes, se desarrolla un segundo giro que diversifica las formas de acción colectiva y reestructura los movimientos sociales en comunidades y redes críticas. Es así que durante los últimos veinte años surgen fuertes presiones de cambio donde el paradigma tradicional debe ceder ante nuevos modos de articular políticas en los que los esquemas de gobierno transitan hacia el escenario de la gobernanza:

· De una parte, la separación entre estado y mercado da paso a nuevas dialécticas entre regulaciones públicas, mercantiles, asociativas y comunitarias. Así, la capacidad de gobernar no fluye de manera unidireccional, jerárquica y monopolista desde los decisores públicos a los ciudadanos y el tejido social. Estos demandan espacios de implicación y decisión en todas las fases del ciclo de intervención, constituyendo espacios de cogestión que rompen las dinámicas tradicionales de subordinación.

· Relacionado con lo anterior, las formas de acción colectiva ganan en pluralismo y heterogeneidad. Las actorías sociales se autonomizan de los partidos tra-

dicionales; cada actor presiona por la apertura de la gobernanza hacia espacios y temáticas emergentes.

· El monopolio del nivel central -estado/nación- cede a favor de un complejo entramado institucional con nuevos equilibrios territoriales de poder articulados simultáneamente en el nivel global y local.

Se entiende la gobernanza en clave de profundización democrática, esto es, como *liderazgo público abierto y articulado al pluralismo participativo*<sup>7</sup>. Desde esta perspectiva, se relevan dos aportaciones a este proceso: de una parte, la noción de capital social, esto es, la densidad asociativa, las relaciones de reciprocidad y confianza entre los distintos componentes de una comunidad, las prácticas de relación con lo público, los modos de resolver los asuntos públicos, entre otros. Diversos estudios han demostrado que la calidad del capital social incide en los rendimientos institucionales de las políticas de bienestar. De otra parte, la innovación democrática, esto es, el proceso de redefinición de las prácticas de participación ciudadana, vinculada a las políticas públicas, desde una modalidad restringida, formal, hacia una praxis participativa más flexible, abierta a un amplio abanico de actores, con incidencia en los temas y en las decisiones.

Los autores proponen una noción de gobernanza entendida como la forma de regulación y articulación de políticas en red; asimismo, plantean una comprensión de la gobernanza desde valores de radicalidad democrática: la gestión de redes desde el liderazgo de lo público y la apertura de esas redes hacia la ciudadanía y el tejido social, a partir de instrumentos de innovación participativa y con finalidades de fortalecimiento de capital social.

### **La noción de estructura de oportunidades políticas (EOP)**

A partir del análisis de las condiciones que explican el surgimiento de una acción colectiva de contestación, aparece el concepto de estructura de oportunidades políticas (EOP), entendido como el conjunto de dimensiones del entramado político que proporcionan incentivos para que se desarrolle un proceso movilizador (Tarrow, 1997)<sup>8</sup>.

Se parte de la tesis que existen coyunturas facilitadoras, abiertas en varias vertientes, que operan como recursos exteriores de un incipiente movimiento. Los múltiples supuestos de cambio favorable de las EOP pueden resumirse en tres dimensiones analíticas:

- a) Las de carácter sistémico, esto es, los niveles relativos de apertura del sis-

<sup>7</sup> Investigadores como Gabriel Salazar asocian la gobernanza con los procesos de construcción de legitimidad ciudadana del orden.

<sup>8</sup> Tarrow, S.; *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Alianza, Madrid; 1997.

tema político (puntos de acceso a las instituciones, instrumentos formales de participación, entre otras);

b) Las de carácter relacional: los niveles de inestabilidad en las posiciones de las élites frente a una acción colectiva de contestación y

c) Las de carácter temporal: la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación, a escala doméstica y/o internacional.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el componente cultural de una oportunidad política, esto es, el rol que juega la subjetividad en la activación de coyunturas de movilización a través de la provisión de claves interpretativas que dotan de sentido movilizador a las coyunturas iniciales<sup>9</sup>. Más allá de la percepción de oportunidades, la consolidación de cualquier proceso movilizador crítico requiere tareas de producción cultural, esto es, de generación de imaginarios y universos simbólicos, con capacidad de cohesionar la acción colectiva, y orientarla hacia la consecución de objetivos de transformación. La teoría de movimientos sociales ha planteado la noción de marco de análisis para analizar la praxis de los movimientos en el plano simbólico<sup>10</sup>. De acuerdo a esta perspectiva, todo movimiento social desarrolla prácticas de enmarque, construyendo sistemas de códigos por medio de estrategias discursivas que les permiten interpretar el ámbito de su interés a partir de un cuadro alternativo de valores enfrentado al marco dominante que, a su vez, sirve de marco que justifica la acción movilizadora.

Los autores plantean que en el nuevo contexto de las redes de gobernanza la noción de EOP debe trasladarse más allá de los factores sistémicos o de ciclo temporal, asumiendo que las posibles configuraciones de una red de política pública son las que determinan la EOP para la acción colectiva crítica en cada espacio temático de gobernanza<sup>11</sup>.

De esta forma, se identifican dos modelos alternativos de estructura de una red: *comunidad de política* y *red temática*; sus distinciones se reflexionan a partir de diez dimensiones analíticas de una red de política pública.

<sup>9</sup> Pensamos en el contexto de la visita de Bush a nuestro país, la realización masiva del Foro Social y el conjunto de marchas que acompañaron la realización de la reunión del Foro Económico Mundial a comienzos del 2005.

<sup>10</sup> Ibarra, P.; Tejerina, B.; *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Trotta, Madrid, 1998.

<sup>11</sup> Como se verá a propósito del autodiagnóstico, la territorialización de la gestión local juega un rol dinamizador del proceso de participación juvenil.

CUADRO: Configuración del espacio de gobernanza y EOP de la red crítica

Dimensiones analíticas de una red de política	Tipo de Red		Configuraciones favorables para la acción colectiva crítica
	Comunidad de política	Red temática	
1. Densidad	Número reducido	Número elevado	A mayor densidad y complejidad, mejor EOP para la red crítica
2. Complejidad	Homogénea	Heterogénea	
3. Intensidad relacional	Sistemática	Puntual	
4. Relaciones de poder	Simétricas	Asimétricas	El predominio de lo simbólico mejora la EOP de la red crítica
5. Tipo de recursos	Materiales	Simbólicos	
6. Eje consenso/conflicto	Comunidad	Contradicción	La existencia de conflictos y lógicas de confrontación, la reactividad, la permeabilidad y la presencia mediática juegan a favor de las EOP de la red crítica
7. Eje anticipación/reacción	Anticipación	Reacción	
8. Permeabilidad	Baja	Alta	
9. Estrategias	Negociación	Confrontación	
10. Impacto mediático	Bajo	Alto	

### EOP y conjuntos de acción

La noción de estructura de oportunidades política nos sirve como un instrumento para acercarnos a las políticas locales y a la forma en que estas pueden *abrir* o *cerrar* espacios para la acción de la red crítica. Esta idea, a nuestro juicio, debe funcionar en contrapunto con la idea de conjunto de acción.

En efecto, las posibilidades para aprovechar o no las oportunidades del contexto y la posibilidad de construir nuevas oportunidades políticas, pasan también por la estructura interna de la red crítica.

La idea de conjunto de acción hace referencia a la caracterización de la estructura de relaciones (formales e informales) de los grupos y las posibles variantes estratégicas que se perfilan en función de esa estructura.

Según Villasante, con eso *se delimitan unos campos de potencialidades, ni fijos, que permiten tanto análisis autocríticos de los propios movimientos como diseños alternativos para futuras estrategias y programaciones*<sup>12</sup>.

La noción de *conjunto de acción* se distingue del concepto de *movimiento social* en la medida en que más que una calificación valorativa maniquea (que al final es poco más que una distinción entre lo que nos gusta y lo que no y que siempre define desde criterios externos) es una herramienta para la descripción de relaciones concretas, abriéndose hacia el juego de lógicas cambiantes, conductas cotidianas e interacciones entre los grupos.

<sup>12</sup> Villasante, T.R. *Sujetos en Movimiento*, p 125

Las relaciones que se describen son de tres tipos: las relaciones horizontales, de los grupos con otros grupos, las relaciones hacia abajo con las bases y las relaciones hacia arriba, con el poder.

De esta forma se configuran tipológicamente varios ordenamientos de relaciones, que presentan características en relación a su estructura.

Así, Villasante distingue tres tipos de conjuntos de acción principales:

- El *populista*, que se caracteriza por mantener una relación intensa con el poder, y de conflicto o aislamiento con los grupos horizontales. Se trata de relaciones donde se centraliza la circulación de los recursos a través de un solo canal.

- El conjunto de acción *gestionista* son grupos que mantienen una relación fuerte con el poder y con grupos horizontales para gestionar servicios, en detrimento de las relaciones con las bases.

- El conjunto de acción *ciudadanista* concentra la mayor densidad de relaciones entre sectores de base o grupos que se coordinan, generalmente, con un objetivo concreto<sup>13</sup>.

Poner el acento en la estructura de relaciones internas, complementa la idea de la estructura de oportunidades en la medida en que la EOP representa la manera en que lo instituido se relaciona con lo instituyente (la idea de oportunidad) y los conjuntos de acción representan la manera en que lo instituyente se relaciona con lo instituido.

Así, la red crítica esta en posibilidades de hacer uso de la estructura de oportunidades en la medida en que, como conjunto de acción, pueda moverse o transformarse de manera correspondiente con la estructura de oportunidades.

De esta forma, el énfasis al pensar en facilitar procesos para la transformación social, debe estar puesto también en la manera en que se estructuran las relaciones al interior de la red crítica, en la medida en que la manera en que se articulan los conjuntos de acción proporciona claves operativas para la comprender y transformar la relación entre las redes locales.

### **Criterios para evaluar el rendimiento y el sentido de la participación local**

Desde los desarrollos sobre participación en el espacio local, se proponen 3 criterios para evaluar el rendimiento ciudadano de los espacios de participación: la representatividad de los participantes; su capacidad de influir en las políticas públicas locales y su potencial como instrumento de aprendizaje democrático (Font, 2001).

En el primer caso, se plantea que la introducción de procesos o fórmulas de participación ciudadana más allá de las elecciones debería preservar y potenciar la capacidad de representación del conjunto diverso de intereses ciudadanos en las decisiones públicas. En este caso, es preciso enfatizar el rol crítico y de control democrático de las asociaciones.

En el segundo caso, el mundo asociativo enfrenta dificultades para lograr que sus debates y decisiones impacten en las políticas públicas locales. Las experiencias exitosas en este plano tienen por común la construcción compartida de necesidades y el establecimiento de espacios de diálogo, junto a la puesta en marcha de mecanismos de accountability -que traduciremos como *control ciudadano*-.

El tercero se refiere a la capacidad de los procesos participativos de generar *mejores ciudadanos*, desde el punto de vista de su interés y de su implicación con los temas colectivos. Se trata que, una vez terminada la experiencia, los participantes estén más predispuestos a volver a participar, con un mayor grado de confianza en las virtudes de la colaboración con otros y con una mayor confianza en su propia capacidad de hacerse escuchar. Desde esta óptica, los mecanismos participativos jugarían un papel como instrumentos creadores de capital social.

Asimismo, autores como Núñez (2001) señalan que los procesos de aprendizaje debieran fortalecer ámbitos tales como la conciencia individual y colectiva; los procesos organizativos populares; la participación activa y conciente de las personas, grupos y/o comunidades en los procesos de transformación social; los valores éticos y los métodos consecuentes con ellos; la capacidad de discernimiento, reforzamiento y/o depuración de los elementos culturales que fortalecen la *identidad* y el sentido de pertenencia; la ubicación conciente y organizada de los sujetos dentro de un proyecto histórico de transformación, al servicio de las mayorías.

Por su parte, analizando la experiencia de diversos movimientos populares, Rodríguez (2002) propone 4 distinciones o estilos vitales sinérgicos a partir de los cuales orientar el desarrollo de procesos de implicación:

- a) Lo energético frente a lo abstracto: se trata de estar atentos a los flujos que se están produciendo, esto es, orientados desde el actuar en lo cotidiano más que en las reflexiones generales;

- b) Lo informativo frente a lo mitificado: se trata de no orientarse a partir de los dogmas sino de las informaciones construidas desde los propios procesos, los saberes concretos, con todos los elementos en presencia;

- c) Lo exogámico frente a lo endogámico: no se trata de encerrarse en sí mismo y en las seguridades sino de salir al encuentro del otro, generando nuevos espacios de aprendizaje donde dialogan diversos estilos, construyendo desde la diferencia;

- d) Lo instituyente frente a lo instituido: se trata de ir más allá de lo instituido y orientarse hacia lo que viene, a los nuevos elementos de reflexión y acción que toman forma en los procesos de cambio instituyentes.

<sup>13</sup> Villasante, T.R. *Clientelas y emancipaciones: una introducción metodológica* p 37.

Por último, se ha señalado el vínculo entre cambio sociocultural, política pública y conversación o principio dialógico. Bajo esta óptica, se asume el desarrollo juvenil desde una aproximación sociocultural, esto es, un campo que articula individuo y sociedad en un constante flujo de transformaciones. A la base de la construcción de los proyectos biográficos, operan factores de nivel general -las políticas públicas, los discursos sociales dominantes e instituyentes sobre los distintos ámbitos del desarrollo de los jóvenes-, comunitario -los grados de organización e influencia de las comunidades afectadas por las políticas- e individual -la lectura que cada sujeto realice de las orientaciones culturales de su sociedad en los distintos ámbitos de su vida-.

Esta mirada entiende el desarrollo juvenil en su doble dimensión ciudadana -la co/definición de las políticas públicas- y subjetiva -la construcción de proyectos/prácticas de auto y mutuo desenvolvimiento- como ámbitos donde se expresa el proceso sociocultural de los derechos y riesgos en la vida social (Canales et al; 2001). Desde lo emergente, las políticas sociales tratan de prácticas subjetivo/sociales, esto es, las dinámicas en que los sujetos de una sociedad van co-definiendo una realidad y van interpretándose en común. Frente a problemas de salud como los desórdenes alimentarios o los consumos de sustancias, así como en las alternativas del proyecto biográfico, no cabe *prevenir* o *desarrollar* a los sujetos desde fuera: deben ellos prevenirse/desarrollarse, esto es, interrogarse/reflexionar/actuar sobre sus propias vidas.

En particular, se concibe a la conversación como el método propio de la reflexividad social<sup>14</sup>: en virtud de su articulación simultánea de escucha y habla, la conversación provee el dispositivo reflexivo que sitúa al sujeto ante sus tetralemas existenciales y favorece las aperturas sucesivas que le permiten fortalecer su capacidad de tomar decisiones libres y responsables para fortalecer sus capacidades de discernimiento, de interpelación y de diseñar sus proyectos de vida. Este impacto de las conversaciones puede observarse en tres órdenes:

a) En las conversaciones interiores, entendiendo por tales los diálogos intra-subjetivos, en que se discierne el sentido de lo vivido;

b) en las conversaciones entre pares, entendiendo por tal los diálogos entre jóvenes, donde la conversación propicia el reconocimiento y comprensión de las vivencias comunes y/o diversas;

c) en las conversaciones con otros agentes educativos, entendiendo por tal los diálogos con otros significativos en la socialización.

Conversar es un modo de reflexionar sobre la práctica que dinamiza el juego entre lo instituyente y lo instituido, presionando hacia su transformación en la

<sup>14</sup> Con todo, no olvidamos la realidad de aquello que permanece fuera del discurso: realidad factual, corporal, silencio, omisión, lo dado por implícito.

perspectiva de nuevos *cuentos*<sup>15</sup>. Lo anterior nos remite a la esfera de lo cotidiano, lugar donde se realiza el proceso sociocultural mediante el cual los sujetos actualizan -construyen- las diversas modalidades de su vida en común. Subrayamos el carácter construido de los modos de existencia como una respuesta al *esencialismo* de ciertas aproximaciones a lo juvenil, las cuales, sea en clave de cambio -el joven rebelde-, de mantención del orden -el joven promesa de futuro, el joven consumidor- o de fallo -el joven problema-, codifican una imagen estereotipada, que la sociedad se devuelve a sí misma como espejo en el cual -históricamente- ha privilegiado medirse.

Seguidamente, se presenta el recorrido metodológico de la experiencia.

#### 4. AUTODIAGNÓSTICO

A continuación, se entregan los resultados preliminares de la aproximación cualitativa al discurso de los diversos actores que concurren al proceso de articulación juvenil del sector centro de la comuna de La Pintana<sup>16</sup>. Hemos organizado el texto sobre una distinción básica, esto es: discursos sobre los jóvenes y discursos de los jóvenes<sup>17</sup>. En el primer caso, aludimos al planteamiento que emerge desde la institucionalidad (médico-clínica, jurídico-política, policial-represiva) y de los medios de comunicación, que contiene definiciones y acciones que configuran una *estrategia de regulación* -por lo general adulta-. Por su parte, el discurso de los jóvenes refiere a las opiniones, creencias, deseos y sentidos que relevan los propios jóvenes.

Como señalan Pérez et al. (1997), lo anterior no quiere decir que el discurso de la juventud sea contestatario respecto del discurso sobre ella, pues, más bien, ocurre lo contrario: el discurso de los jóvenes está controlado por el discurso sobre los jóvenes. Por lo mismo, la noción de juventud es polisémica y constituye un fenómeno total y complejo que no puede ser captado a partir de un paradigma lineal de investigación. Por lo anterior, intentamos un *paradigma complejo*, enfatizando el componente lingüístico del análisis y una metodología de tipo cualitativa.

<sup>15</sup> Aludimos al paso de las *cuentas* a los *cuentos* planteado por Jesús Ibáñez.

<sup>16</sup> Se trata de una conversación de jóvenes organizados, generada en el marco de una jornada de reflexión juvenil donde tres identidades grupales fueron invitadas a conversar sobre la base de un guión sobre el sentido de la organización, origen, orientaciones de acción, expectativas frente a la coordinadora, entre otros.

<sup>17</sup> Parafraseamos aquí la distinción de Jesús Ibáñez (1993): discursos *sobre la droga y de la droga*. Con todo, entendemos que la política pública no representa un bloque homogéneo: si bien existen programas municipales de orden tradicional, existen políticas *intersticiales* como las de juventud y drogas que intentan una recuperación de nociones como autonomía, cogestión, protagonismo, integralidad. Otro asunto es la medida en que logran materializar el enfoque.

Desde un punto de vista técnico, lo anterior se expresa de la siguiente manera:

Técnicas	Discursos sobre los jóvenes	Discursos de los jóvenes
Grupos de conversación		- Grupos Juveniles organizados
Aproximación etnográfica		- Lugares de sociabilidad juvenil, grafitis, murales, boletines.
Entrevistas	- Funcionarios municipales - Dirigentes de Juntas Vecinales	- Representantes de agrupaciones juveniles
Sociograma		- Sociograma construido en jornada de reflexión juvenil

#### 4.1. Principales conclusiones

Planteados estos criterios, podemos sintetizar los siguientes ejes:

##### **El discurso juvenil: la tensión -aparente- entre la ciudadanía a la intemperie y la cooptación institucional**

1. En el discurso de los jóvenes organizados, la relación con el poder municipal se presenta de modo dilemático, esto es, entre la autonomía y la dependencia; entre la integración a las oportunidades de desarrollo local y la exclusión de éstas. Podemos expresar lo anterior a través del siguiente diagrama:

Cuadro: Modos de subjetivación según ejes

Autonomía	Integración		Dependencia
	Autogestión Movimiento	Cooptación Institucionalidad	
	Trascendencia Autorregulación	Sobrevivencia Contingencialismo	
	Exclusión		

2. El momento catalizador de esta tensión se presenta a propósito del Galpón Cultural, donde estas sensibilidades, que llamaremos *ciudadanista* y *comunitarista*<sup>18</sup>, respectivamente, pugnan por definir la interpretación que las organizaciones juveniles tendrían a propósito del proceso de las mesas territoriales y de la obtención del Galpón. Para la visión ciudadanista, el galpón aparecía como un logro o conquista, permitiendo el despliegue de una acción autónoma del movimiento juvenil del sector centro; para la sensibilidad comunitarista, el galpón sólo representaba la cesión de un poder que, a la larga, cooptaría a la organización juvenil bajo una relación de dependencia.

3. En esta discusión se juegan los tiempos largos de latencia del movimiento juvenil poblacional. La posición comunitarista aparece con mejores posibilidades de enfrentar una acción de largo plazo o *política de resistencia*, en la medida que tiene un discurso que le permite interpretar cada pequeño logro como parte de un proceso mayor de actualización del movimiento poblacional. La óptica ciudadanista permanece en el corto plazo: no logra pasar más allá de la sumatoria de acciones puntuales de coordinación por mutua conveniencia.

4. Con todo, la experiencia del Galpón permite apreciar la emergencia de un escenario abierto, donde el carácter clientelar o empoderante de una iniciativa dependerá del modo en que los actores orienten sus alianzas y lógicas de acción. Desde este punto de vista, la constitución de la coordinadora representa un hito clave para las posibilidades de articulación del movimiento juvenil en el sector.

5. De fondo, en el dilema planteado resuena la tensión entre topía y utopía planteada a propósito de los jóvenes de los ochenta y noventa: ambas representan posibilidades entre las cuales el sujeto -personal y colectivo- circula: la lógica de una política de resistencia y pervivencia utópica que se juega en el largo plazo: un todavía; la lógica de una política de intersticios que se juega en los pequeños espacios, comunitarios, protectores: un *mientras tanto*.

6. Lo relevante pareciera ser que la experiencia del Galpón y la formación de la Coordinadora Juvenil tiende a romper con la lógica del pacto social poblacional -anulación de los conflictos, inercia- y pugna por su reemplazo a partir de un modelo conflictuado de cogestión, donde las oficinas municipales de juventud y prevención del consumo de drogas juegan un rol clave de intermediación en la medida que validen un discurso de participación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas sobre la base de un principio de integralidad y desarrollo sociocultural y que, al mismo tiempo, junto a los jóvenes organizados puedan neutralizar el potencial disruptor del discurso adulto y su desconfianza hacia el protagonismo juvenil.

<sup>18</sup> Expresado en lenguaje de redes, sería la pugna entre lazos débiles y lazos fuertes.

7. *Posicionamientos*. La práctica organizativa de los jóvenes del sector centro viene a innovar en materia de paradigmas de la política pública en el nivel local. Para derivar la naturaleza de su aporte, exponemos el principio de identidad de estas prácticas juveniles, así como su inscripción en los procesos de la red de política local.

*De llamadas, esperas y respuestas: el habla del discriminado*. Para comprender el posicionamiento en el que reconocemos a los dirigentes de la coordinadora juvenil del sector centro, es conveniente hacer un contrapunto entre el habla social del excluido y del discriminado -es con esta última que identificamos el discurso de la coordinadora juvenil-.

De acuerdo a los análisis de Canales, el habla del excluido nos dice *yo no estoy*: se posiciona impugnando el sentido común, esto es, lucha por desactivar los llamados y las promesas emanadas del orden. El excluido nos dice *yo no soy un sujeto válido en el intercambio social: estoy fuera de la correspondencia social*. Lo anterior implica que el que está allí percibe que no puede esperar nada, que la sociedad no le debe nada: que no tiene derechos reconocidos y por tanto, no puede esperar nada.

El excluido está fuera del juego de deberes y derechos en la medida que se percibe visto por los otros como diferente, como un paria, como quien no puede estar a la expectativa ni a la escucha, ni apelando a los derechos que se suponen disponibles para todos. Lo que hay es orfandad de promesa: nadie responde, nada que esperar. Construcción sin megarrelato de progreso ni microrrelato de esperanza.

La teoría de las ideologías nos muestra que el sentido común sobre la participación:

a) Puede ser repetido (en este caso, desde aquellos dirigentes poblacionales que permanecen al interior de un paradigma clientelar: participar es ser uno más en el juego de intereses);

b) Puede ser releído pero siempre al interior de su interpretación dominante (por ejemplo, en aquellos dirigentes que piden participación en la información; por su parte, el excluido se distancia del sentido común pero mantiene su deseo de integración);

c) Puede reflexionarse y re-escribirse. Aquí están las prácticas que identifican participación como medio y fin, planteándose intervenir en todas las fases y niveles de un proceso de mejora comunitaria.

d) Puede reversarse. Esto es, hace estallar al poder forzando al máximo su propio discurso sobre la participación en la esfera local.

Situamos el habla del discriminado en el tercer nivel, esto es, interrogando al sentido común, levantándose en nombre de razones universales: igualdad, equidad. El discriminado viene *en representación de*, esto es, actualiza la validez de los principios que nombra en falta. Desde el ámbito que nos interesa, hablará del

derecho -o acceso- a la cultura. El discriminado se siente invisibilizado en su especificidad por los órganos municipales -Casa de la Cultura-: por ello crea mundos alternativos -agenda propia, autogestión-. El discurso del discriminado transita de la opinión al planteamiento: no es lo mismo tener una opinión diferente que llegar a sostenerla: a la base de esta disposición está el implicarse junto a otros: polifonía instituyente.

Derecho a la cultura: a la base de esta demanda emerge una cuestión de fondo: la reivindicación generacional del autodesarrollo o, lo que es igual, la defensa de la existencia social como algo más que una categoría demográfica: adolescentes, jóvenes. No es casual la utilización de la metáfora del lugar -Galpón Cultural- para nombrar el derecho a la existencia<sup>19</sup>.

Ni volado ni militante: del primero rescata su reivindicación de la libertad<sup>20</sup> -no dice a nadie lo que debe hacer- y del propio discernimiento -no se erige en portavoz de ninguna verdad-. Asimismo, desestima el relajo frente al control de la realidad: lo reemplaza con utopías concretas. Del militante asume -reescribe- la centralidad de la interpelación: lo suyo es una invitación a ser sujeto más que una sujeción a cierta línea; asimismo, la cuestión de la formación -la necesidad de educarse sin renunciar a ser joven-. Se trata de un modelo colectivista: nadie educa a nadie.

El proyecto de desarrollo local está organizado sobre la base de la promoción: *quiero que los que vengan sean más que yo*. Algo que esperar. La respuesta es el agenciamiento: un principio existencial que ordena ir adelante en articulación con otros. El *agenciado* es aquel que concibe el mundo como algo a construir.

Este discurso es posible en la medida que en la cultura política emerge la práctica de las redes y colectivos de acción local: trocitos de dignidad, prácticas que vuelven, una y otra vez, a validar un mismo principio de desarrollo local: *actuar juntos porque se vive juntos*<sup>21</sup>. Son los tiempos de la política en *red*: la gestión de la existencia deja de ser un asunto de técnicos que resuelven problemas para transformarse en una *interfase* donde los límites entre las prácticas de sociedad civil y estado se tornan ambiguos y se transita desde escenarios de clientelismo a prácticas de control ciudadano y más allá: a la cogestión de las políticas sociales.

<sup>19</sup> En Chile se habla del *sueño de la casa propia*: un modo de referir a la completitud de un proyecto de desarrollo vital: profesión, familia: adultez, plenitud de derechos: ciudadanía.

<sup>20</sup> Incluso más: rescata sus nombres: Emerson (por Emerson, Lake & Palmer), Hendrix (por Jimmy Hendrix).

<sup>21</sup> Una *pervivencia*: el núcleo motor de la Coordinadora Juvenil es un colectivo cultural denominado La Idea Fija. Entendemos este nombre como un punto de quiebre de la atomización: una señal constante, un radar, un sonar: un nodo. A la idea de Bajtin, sería un cronotopo: confirmación -aquí y ahora- de que se puede.

El movimiento descrito tiene un punto de apoyo determinante: el proceso -a escala planetaria- de implementación de diversas modalidades de presupuestos participativos. De modo más restrictivo o ampliado, más profundo o superficial, la participación de representantes de las asociaciones vecinales viene a representar una innovación en materia de organización de la gestión local.

En el caso que nos convoca, la instauración de las denominadas Mesas Territoriales -la administración municipal dividió al territorio en cuatro zonas y en cada una promovió la organización de espacios de reunión de representantes que discuten la priorización y apoyo de proyectos sociales en su sector- es un proceso desencadenante de dinámicas de implicación. Asimismo, para responder de mejor modo a este proceso, el municipio recicló -disolvió- su estructura de oficinas sectoriales para formar equipos de intervención territorial que deben entrar en diálogo -dinamizar- el trabajo de las Mesas<sup>22/23</sup>, que devienen en sujetos de aprendizaje -comunidades de aprendizaje- de un nuevo modo de política.

A continuación, exponemos algunos rasgos de la Coordinadora Juvenil a partir del enfoque de redes y los planteamientos de la IAP. Desde esta óptica, podemos afirmar que la actual etapa de la Coordinadora Juvenil se acerca más a la idea de *Comunidad de política* que a la noción de Red Temática:

- En relación a su densidad, presenta un número reducido de integrantes -ampliación de un núcleo motor que oscila entre 3 y 6 personas-;
- En términos de complejidad, predomina la homogeneidad -en términos generacionales e ideológicos;
- En materia de intensidad, oscila entre la sistematicidad de su núcleo motor y la ampliación de vínculos puntuales en función de actividades específicas;
- Relaciones de poder: el acceso a fuentes de información y espacios de participación orienta sus relaciones de poder hacia la asimetría: existen desniveles.
- Sin perjuicio de lo anterior, en relación a los recursos se sitúa más cerca de la idea de red temática: predominan los recursos simbólicos;
- En cuanto al eje consenso-conflicto, se mueve entre dinámicas de alianza comunitaria y confrontación (tanto respecto del municipio como de otros liderazgos locales);
- En el eje anticipación-reacción: la dinámica en red de la política local permite alternar dinámicas de anticipación y reacción a las medidas que afectan sus intereses;

<sup>22</sup> En el proceso, disuelve la Oficina de la Juventud. Queda pendiente discutir la implicancia de la pérdida de la sectorialidad en el diseño de política municipal.

<sup>23</sup> En su propio nivel, el Estado ha creado ministerios y programas -de la Mujer, la Juventud, Indígena- donde recupera la noción de políticas socioculturales e integridad del sujeto.

· Permeabilidad: su desarrollo actual pone en entredicho su baja permeabilidad, presionando hacia una ampliación de nexos;

· Estrategias: predomina la negociación; no obstante, está disponible el escenario de la confrontación;

· Impacto mediático: si bien esta noción se aplica a movimientos a gran escala, existe una preocupación por intervenir a nivel de medios locales.

De acuerdo a la tipología de EOP planteada en el marco teórico, podemos agrupar categorías:

a) Baja densidad, baja complejidad, alternancia en la intensidad de sus relaciones<sup>24</sup>: ¿qué los sostiene como expresión de movimiento? Existen varios factores. En primer lugar, una cuestión generacional: el carácter transicional de sus integrantes. Son demasiado viejos -adultos/jóvenes- para ser subvalorados como *jóvenes* por los dirigentes consolidados; son demasiado jóvenes para estar *maleados* y como tales, pueden renovar la escena del poder local planteando nuevas alianzas. En segundo lugar, por una cuestión coyuntural: la instauración de las Mesas Territoriales como dinámica de ejercicio del poder local viene a reordenar la geografía del poder y obliga a una dinámica de alianzas y a la validación de espacios donde conviven dirigentes tradicionales y emergentes -estando los jóvenes en esta última categoría-. Dicho de otra forma, la gestión del poder favorece escenarios de negociación de intereses donde las relaciones previas -el encargo municipal del equipo territorial es el ex director de la oficina de la juventud- también inciden a favor o en contra de los proyectos. En tercer lugar, un espacio como la Mesa Territorial torna viables a aquellos intereses que saben organizar estrategias de alianza: la base de legitimidad de un dirigente tradicional -pervivir en un determinado territorio- se desvanece y queda sujeto a un nuevo espacio público de control social: en la Mesa todo se sabe-.

b) Asimetría en sus relaciones de poder, predominio de recursos simbólicos: ¿Qué los sostiene en tanto grupalidad? En primer lugar, el conocimiento previo, la amistad y la comunidad de intereses -algo que podríamos denominar conciencia generacional-. Será precisamente en el modo de reciclar las memorias -saldar sus cuentas con el movimiento poblacional de los ochenta- que se reconocerán como un actor con palabra propia: pervivir, mantenerse unidos. Lo anterior conlleva la afirmación de una identidad que tiene su expresión privilegiada en la esfera cultural: programas de radio, talleres, ciclos de cine, entre otros.

c) Alternancia en materia de alianzas, estrategias de consenso y conflicto, anticipación/reacción, relativa permeabilidad: ¿Se puede sobrevivir siendo híbrido? En efecto, una de las fortalezas de este espacio radica en su flexibilidad para eva-

<sup>24</sup> De modo indirecto, aquí damos cuenta de una de las distinciones de Font (2001) respecto del funcionamiento de las asociaciones locales: la representatividad de sus integrantes.

luar alternativas y acordar nuevos escenarios de alianza. No obstante, la ampliación de los vínculos de red tensiona los lazos fuertes existentes en su interior y - en el mediano plazo- puede erigirse en un obstáculo a la hora de resolver su sostenibilidad.

Desde la perspectiva de sus marcos de análisis, la construcción de un discurso de valoración de la diversidad cultural -que se entiende tanto al interior de las diversas culturas juveniles como de otras categorías de interés (mujeres, niños, tercera edad) resulta una condición que facilitará sus procesos de apertura y validación con nuevas alianzas.

La reflexión a partir de las otras categorías arroja lo siguiente:

Respecto de su capacidad de influir en la política pública y su potencial como instrumento de aprendizaje democrático (Font, 2001): la expresión de este rasgo es dilemático y, tal vez, representa el punto de mayor complejidad para la identidad del movimiento: *hacen y son* política pública. *Hacen*: por la naturaleza de su reivindicación -la construcción de un Galpón Cultural y una Coordinadora que le de sustento- están altamente orientados a realizar política en el plano local. *Son*: su constitución como organismo es condición de éxito de una política de participación local como es la Mesa Territorial: la viabilidad de un espacio como éste requiere de interlocutores validados a nivel local. Esta realidad doble torna dinámico el escenario de las políticas locales y demanda una elevada inversión en la construcción de estrategias por parte de los actores juveniles. Si bien constituye un punto de crisis -actualiza la discusión entre autonomistas y ciudadanizantes-, al mismo tiempo es condición que posibilita el escenario de gobernanza local en materia de política pública: la interfase entre equipo territorial municipal y mesa territorial de OSC.

Retomando los planteamientos de Rodríguez (2002), podemos reconocer un cierto posicionamiento de la coordinadora juvenil:

- Predominio de lo energético frente a lo abstracto: la red se caracteriza por su orientación a la tarea en desmedro de discusiones alejadas de la realidad;
- Predominio de lo informativo frente a lo mitificado: los mitos sobre los modos de gestionar las políticas en el nivel local -la sobredimensión clientelizante del actuar del municipio- opera como una memoria que en determinados momentos puede neutralizar la capacidad de mirar la potencialidad de los procesos.
- Predominio de lo endogámico frente a lo exogámico: por tratarse de un núcleo motor, existe la tendencia a volver sobre sí mismos y no buscar la diversidad en las alianzas.
- Predominio de lo instituyente frente a lo instituido: la participación en la Mesa Territorial, la orientación a conocer la experiencia de otros colectivos y la conciencia de la necesidad de ampliar la base de trabajo constituyen fortalezas que orientan la práctica de la Red Juvenil hacia procesos instituyentes.

Por último, es consustancial a estas prácticas el ambiente conversacional en que se desarrollan: conversación que es un modo de construir acuerdos y un fin en sí mismo. La conversación es el modo en que pervive una forma de decir *nosotros*, polifonía en medio de un escenario de atomización y consumo; es una manera de construir biografías con sentido, en la medida que los sujetos co-reflexionan sus asuntos y delimitan intereses. Tal vez, aquí es donde las prácticas de intercambio implicadas en una conversación muestran todo su potencial superando condiciones sociales de existencia extremas pues, ¿qué puede llevar a una persona a asistir a una reunión después de trasladarse 3 horas en bus desde su trabajo a la casa? Es una paradoja: la conversación ata, y lo hace de un modo que libera.

## 5. PROGRAMA DE ACCIÓN INTEGRAL

*Construcción colectiva.* El PAI se elaboró mediante un proceso colectivo de discusión, posterior a la elaboración y análisis del flujograma, el cual fue devuelto al grupo motor, quien diseñó propuestas de acción preliminares en torno a los 2 ejes priorizados.

El Plan fue construido en una jornada ampliada, a la cual se convocó a miembros de diferentes grupos y organizaciones juveniles del sector centro. El trabajo de la jornada consistió en reconstruir de manera ampliada el trabajo realizado hasta ese momento por el grupo motor de la Coordinadora. Para ello, se expusieron los rasgos de la problematización elaborada, socializando los principales elementos del flujograma, procurando la ampliación del espectro de acción hacia temas emergentes. En términos generales, los asistentes a la jornada validaron lo avanzado hasta ese momento, de manera que el Plan se centró en los definidos originalmente.

*Problemas abordados.* El Plan de Acción Integral desarrollado por la Coordinadora Juvenil aborda dos problemas definidos como principales: *la falta de integración a organizaciones y el difícil acceso a la cultura.* Ambos ejes emergen a la luz del flujograma como los nudos críticos de mayor complejidad en virtud de la red de causalidades que involucran y, al mismo tiempo, por situarse en el espacio de poder de aquello que *podemos controlar.*

El tratamiento de estos nudos constituía un tema transversal y coyuntural para la Coordinadora juvenil: se trataba de definir de manera concreta, el uso del Galpón Cultural adjudicado en el proceso de las mesas territoriales. A partir de esta necesidad, el PAI debió ser construido con un doble propósito: de un lado, enfrentar desde los grupos y organizaciones juveniles los problemas priorizados; de otro, se requería otorgar sustentabilidad al proyecto del Galpón Cultural,

mediante la generación de un plan de uso que lograra validarlo como espacio de encuentro y acción de los jóvenes del sector centro. Bajo esta óptica, el PAI funcionó como un mecanismo para construir un sentido de la infraestructura, apropiándose mediante su utilización y afirmando de este modo un símbolo de la presencia de los jóvenes del sector centro.

Por otra parte, en el contexto del juego de poderes en el espacio local, la construcción del PAI adquirió asimismo un sentido estratégico. Lo anterior en virtud que la adjudicación del Galpón Cultural implicaba que la Coordinadora juvenil se encontraba bajo la *supervisión* de la Mesa Territorial y, en última instancia, del propio Municipio. Por lo mismo, resultaba clave *demostrar* la viabilidad del Galpón como un espacio utilizado por los jóvenes del sector: lo que estaba en juego era la capacidad operativa de la coordinadora y, en último término, la validez de su interlocución en la política local. De este modo, el acto de convocar a la elaboración colectiva del PAI involucraba una apertura hacia la implicación de otros actores juveniles del sector. En dicha apertura se evidencia la apuesta de la coordinadora del sector centro en orden a convertirse en un referente articulador de los jóvenes del sector.

## 6. ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

Este ámbito del desarrollo del PAI presenta peculiaridades. En primer lugar, por tratarse de una agrupación juvenil, en la medida que las modalidades de agrupamiento juveniles han tendido a preferir modalidades de acción sobre la base de colectivos, esto es, articulaciones con límites difusos, que transitan entre la informalidad y la institucionalidad interna horizontal. Al interior de ellas, el liderazgo es una función contextual y se renuncia explícitamente a su función interrelativa. Adicionalmente, el grupo investigador se encontró con la coordinadora en un momento incipiente de su desarrollo, por lo que la experiencia de trabajo estimuló la construcción de perfilamientos internos tanto a nivel de representaciones como de responsabilidades funcionales.

En este caso, la noción de *lazos débiles* se expresa en toda su dimensión a propósito de las coordinaciones de grupos: su modalidad orgánica tiende a ser rizomática en desmedro de modelos arborescentes/jerárquicos, registrándose dinámicas de coordinación a partir de actividades puntuales. Este rasgo se presenta a la vez como potencia y carencia: potencia en la medida de la amplitud de coordinaciones posibles para el trabajo en red con otras agrupaciones juveniles y adultas; carencia en la medida de la debilidad del lazo, que transforma el trabajo por la sostenibilidad en un esfuerzo permanente de los grupos de iniciativa.

En términos generales, existe la figura de un *núcleo motor*, que da continuidad a la agenda de trabajo acordada y una instancia más amplia o *asamblea*, que se reúne a propósito de la definición de líneas más generales y/o la organización de actividades que requieren un marco amplio de convocatoria. Al interior del grupo motor se han perfilado ciertas responsabilidades funcionales, las cuales lideran grupos de iniciativa en torno a las dimensiones de *Formación, Intervención cultural, Comunicaciones y Relaciones institucionales y Gestión de proyectos*. Asimismo, se perfila en el tiempo una instancia asimilable a la *Comisión de Seguimiento*, que tiene una función de asesoría metodológica y en el plano de las políticas locales. A la fecha, dicha función ha sido servida tanto por el grupo master como por algunos representantes del equipo territorial del municipio. A nuestro juicio, más que una instancia se trata de una modalidad de trabajo, que constituye un germen de gestión territorial en red que es necesario potenciar. A nivel territorial, la Coordinadora mantiene nexos de trabajo con la Mesa Territorial del Sector Centro -sus integrantes presiden la Comisión de Juventud- y, en un futuro cercano, algunos de sus integrantes podrían resultar electos de la junta Vecinal del sector, aportando así a la renovación del liderazgo local y al fortalecimiento de la interlocución juvenil en el sector<sup>25</sup>.

## 7. IDEA-FUERZA, MARCO Y TEMAS MOTORES, ARTICULACIÓN PROSPECTIVA

*Imagen objetivo.* Durante el taller realizado con los representantes juveniles, se definió un escenario deseable para la coordinadora juvenil, teniendo como horizonte un año plazo. Ello, con el fin de construir una imagen objetivo que diera coherencia a la construcción de estrategias de acción. Dicha imagen puede resumirse en tres dimensiones: gestión interna, relación con las redes locales y las acciones o actividades que la coordinadora debería desarrollar.

- 1) En cuanto a **gestión interna** de la Coordinadora se espera que a un año plazo,
  - Exista plan de trabajo articulado y esa agenda de acción esté en operación regular;
  - Se disponga de recursos provenientes de distintas líneas de financiamiento: fondos concursables (proyectos) y/o autogestión;
  - Se cuente con un equipo de trabajo permanente y coordinado;
  - El grupo desarrolle un estilo de trabajo que involucre el aprendizaje y la tolerancia al fracaso;
  - En cuanto a su infraestructura, se espera haber avanzado en la edificación de

<sup>25</sup> Ello constituye un resultado no esperado del proceso.

un galpón cerrado con equipamiento comunitario (luz, amplificación, servicios básicos, mobiliario, camarines, sala de reuniones)<sup>26</sup>.

2) En cuanto a la **relación con las redes locales**, se plantea que:

- La coordinadora debe estar desarrollando el trabajo de sumar, articular, difundir su propio trabajo y el de otros grupos y organizaciones de jóvenes;
- El Galpón Cultural es un referente local validado dentro y fuera de la comuna;
- La coordinadora tiene nexos con otros actores territoriales, especialmente a través de la participación en las mesas territoriales;
- La coordinadora se valida como instancia de participación ampliada. Existen nuevas coordinadoras (en otros sectores de La Pintana) y lazos de trabajo con ellas;
- La coordinadora es conocida por la comunidad y a su vez conoce las necesidades de la comunidad;

3) En cuanto a las **acciones o actividades de la coordinadora**, se espera que en el plazo fijado se estén desarrollando acciones como:

- Ejecución de proyectos FONDART<sup>27</sup>
- Realización de festivales por disciplina artística (teatro, danza, cine, música,..);
- Se institucionaliza un hito cultural: Carnaval Cultural Anual<sup>28</sup>;
- Existe un sitio WEB desarrollado
- En el Galpón se imparten talleres deportivos y artísticos permanentes.

## 8. CRONOGRAMA DE TAREAS Y RESPONSABLES

El *Plan de Acción*. Éste propone estrategias y actividades para abordar los dos problemas principales: *la falta de integración a organizaciones y el difícil acceso a la cultura*. Cada acción fue analizada discutiendo los recursos disponibles para realizarla y los recursos que era necesario gestionar o conseguir. Además se definió, por cada una de las acciones o iniciativas, el grupo al cuál iba dirigida, así como sus responsables y fecha de concreción.

<sup>26</sup> El proyecto actual aprobado considera un galpón abierto, esto es, sólo una base techada, sin divisiones interiores.

<sup>27</sup> Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes. Son fondos concursables gubernamentales para apoyar iniciativas artísticas, tienen una modalidad de asignación de recursos para iniciativas locales de desarrollo cultural.

<sup>28</sup> Los carnavales culturales o *semana del sector* son un espacio donde la comunidad recrea sus sentidos de existencia celebrando su vida en el sector y recuperando/actualizando una memoria colectiva. En términos bajtinianos, resulta un ejercicio dialógico de la comunidad con su memoria y, al mismo tiempo, una interrogación de las relaciones de poder y determinaciones que la afectan.

Problema a abordar: 1. Mejorar acceso a organizaciones

Acción o actividad	Recurso disponible	Recursos por gestionar	Grupo Objetivo	Responsable	Fecha
Programa Radial: El grupo motor tiene actualmente un programa radial en la radio comunitaria de la Pintana. Esta propuesta pretende transformar ese programa en un mecanismo de convocatoria de la Coordinadora	-Línea Telefónica -Espacio radial (107.9 FM) -Equipo de Gestión (5 personas) -Música (Parrilla) -Equipo Técnico -Propuesta de línea del programa	-Tener Corresponsales -Mejorar la Difusión del programa	-Público en general	-Equipo de comunicaciones	Julio
Mitines (muestra): se trata de una estrategia de difusión mediante la animación de espacios públicos con actividades artísticas.	-Gente -Megáfono	-Díptico: Papel (1000 hojas) -Pitos -Tambores -Idea -Lugares estratégicos -Disfraces	-Público en general depende de la actividad a difundir	-Equipo de comunicaciones -Equipo de intervención cultural	Agosto-Septiembre
Diario Mural: se trata de mantener un diario mural permanente en un lugar de afluencia de público, informando de las actividades de la coordinadora	-Lugar Físico -Información (Catastro y agenda)	-Estructura -Garantizar el cuidado	-Abierto a la Comunidad	-Equipo de comunicaciones	Agosto en adelante
Perifoneo: la sede de la Junta de Vecinos de San Ricardo posee un sistema de altavoces que actualmente no se ocupa. Se planea recuperarlo como punto de encuentro y avisos de la población	-Perifoneo	-Arreglo -Definir información a entregar	-Público en general -Comunidad de San Ricardo y organizaciones	-Equipo de comunicaciones	Agosto en adelante

Acción o actividad	Recurso disponible	Recursos por gestionar	Grupo Objetivo	Responsable	Fecha
Revista: se refiere a la edición de una revista de la coordinadora, como medio de información local y alternativo.	-Revista -Impresión por fotocopia -P.C. -Equipo de Gestión (3 personas mínimo) -10 distribuidores	-2 resmas de papel	-Público en general	-Equipo de comunicaciones	Sept., Oct. en adelante
Diario Mural: se trata de mantener un diario mural permanente en un lugar de afluencia de público, informando de las actividades de la coordinadora	-Lugar Físico -Información (Catastro y agenda)	-Estructura -Garantizar el cuidado	-Abierto a la Comunidad	-Equipo de comunicaciones	Agosto en adelante

Problema a abordar: 2. Mejorar acceso a la cultura

Acción o actividad	Recurso disponible	Recursos por gestionar	Grupo Objetivo	Responsable	Fecha realiz.
Plan de difusión: revista, radio	-Insumos /equipo técnico	-Resmas /materiales	-Comunidad en general	-Equipo de comunicaciones	Sept., oct.
Desarrollar actividades culturales: Carnavales, donde se presenten diversas disciplinas artísticas, cada 6 meses (2 anuales) masivas, inauguración del Galpón y celebración del Día de la Cultura	-Lugar/ infraestructura, artistas, equipos de trabajo	-Amplificación, escenario, publicidad, alimentación para artistas, transporte, difusión.	-Comunidad en general	-Equipo de Intervención cultural	Sept., oct., nov., dic., enero.

Acción o actividad	Recurso disponible	Recursos por gestionar	Grupo Objetivo	Responsable	Fecha realiz.
Desarrollar Talleres Culturales como Teatro, danza, manualidades (máscaras y papel) Taller de cultura Mapuche, Fotografía y audiovisual (de 4 a 6 meses aprox.), como medio de información local y alternativo.	-Recursos Humanos (monitores) -Radio	-Herramientas de trabajo para manualidades (yeso, papel, bastidores, mallas, insumos en general) -Espacio Físico -Equipamiento audiovisual	-Comunidad en general	-Equipo de Intervención cultural	Octubre, Enero
Gestionar con instituciones externas llevándolas al sector (bibliomóvil, visitas a museos, recorridos culturales,..)	-Equipo de Gestión (2 personas mínimo)		-Comunidad en general	-Equipo de Intervención cultural	Sept. en adelante
Ciclo de Cine	-Películas -Equipo de Gestión -Difusión Radial	-Lugar (auditó.) -Equipo Técnico -Difusión (escrita, afiches, invitaciones)	-Abierto a todo público, según película	-Equipo de Intervención cultural	Julio, Oct.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

*El sol te marca un solo punto de referencia,  
las estrellas te muestran un mapa de posibilidades...  
unos brillos para ayudar a orientarnos en nuestras noches*  
(T. Villasante)

El proceso de la coordinadora juvenil del sector centro de La Pintana está lejos de concluir. Durante este tiempo hemos podido constatar que el proceso transita por senderos sorpresivos, con sus propias tensiones, sus desbordes, ritmos y refundaciones.

Por eso, lo que entregamos aquí corresponde a consideraciones que emergen fruto de la discusión del equipo en torno al y durante el trabajo desarrollado. No

pretenden parecer conclusiones, sino que son pistas que, pensamos, entregan orientaciones y hacen emerger nuevos temas.

Por eso lo primero es constatar la distancia existente entre el diseño planteado y el proceso vivido. Por abiertos y flexibles que puedan ser los planteamientos iniciales, los desbordes y los quiebres de lo real son siempre más complejos. En este caso, la fuerza del proceso se expresa en esos quiebres, donde los demandados son finalmente demandantes. Los jóvenes del sector centro, inicialmente objeto de la intervención desde el marco de la institución (el municipio) se transforman al poco andar en quienes demandan/desafían a integrarse a su propio proceso de articulación. Cambian, por tanto, las reglas del juego. Lo que había al principio no nos sirve y debemos comenzar a construir nuevamente.

En este proceso se visibiliza una paradoja que marca el recorrido. La relación entre los jóvenes y la política local. Los jóvenes hacen política local, pero a la vez son política local. Es una relación compleja entre lo instituido y lo instituyente, entre la capacidad autónoma y la dependencia simbólica y financiera.

Es decir, los jóvenes proclaman su autonomía, pero lo hacen en una jornada financiada por la oficina municipal de la juventud, se levanta un discurso de ruptura con la estructura municipal, pero al mismo tiempo se trabaja en la municipalidad, durante el día se es funcionario del municipio, y durante la tarde se levanta la bandera de la autogestión más radical.

En esta contradicción aparente entre integración y autonomía, como hemos ya mostrado, se juega una forma distinta de ser ciudadano. Cuando parece no haber respuestas, se hace necesario volver sobre las preguntas. En el juego de lejanías y cercanías con el poder local, se logra la reversión creativa, que comienza a operar a favor de los objetivos del grupo.

Los jóvenes son, en principio, el objeto de las políticas sectoriales, pero logran construir su propia agenda para apropiarse de las definiciones y los recursos de que esa política dispone.

Ahora bien, este proceso de reversión encierra y hace emerger una tensión relativa a la identidad. Creemos que la demanda cultural debe leerse en ese sentido.

Demandar *acceso a la cultura* que es el eje en el que se articula la acción de la coordinadora, señala la conciencia de la necesidad urgente de afirmar lo propio. Nos habla de la falta de reconocimiento como sujeto, que conecta con el silencio y el habla del discriminado. En este sentido, el joven se reconoce en su historia, o más bien, en la negación permanente de la que su historia ha sido objeto.

Sorprende la imbricada red de relaciones que el lenguaje del grupo motor de la coordinadora desarrolla. En su discurso se mezclan elementos del sujeto popular organizados de los 70, subsisten elementos de la solidaridad de los 80 y emergen la incerteza y la *proyectización* propia de los 90.

Pero si bien existe la memoria, no es menos cierto que se necesita reconocer lo propio. Creemos que la demanda cultural es una forma de fundar y re-conocerse en este sentido.

Especialmente, la lucha por el Galpón, el deseo de tenerlo aquí en mi población, es una manera de nombrar lo propio. Hemos señalado que el Galpón puede entenderse como metáfora, como idea de protección, de hogar, pero también como testimonio, como símbolo que quienes son y lo que son capaces de hacer.

*Capacidad* de hacer porque, lúcidamente, se reconocen a sí mismos en un juego de estrategias y de alianzas, como parte de un escenario de poder local. Es lo que queda de manifiesto especialmente frente a la reorganización del municipio, al pasar de oficinas temáticas a una lógica de trabajo territorial. Es esa coyuntura de la política local la que favorece el despliegue de las estrategias de los jóvenes en torno a concretar el proyecto del galpón, pues se redefinen las alianzas de poder. Se redefinen a su favor, pero también gracias a que se encuentran preparados para hacer uso de la oportunidad.

Lo señalado entrega elementos para una reflexión final en torno al espacio de lo público no estatal. Existe actualmente un tránsito conceptual desde la idea de gobernabilidad a la de gobernanza y de la lógica sectorial a la lógica territorial. Eventualmente podemos señalar que, aún con retrasos, esta es la tendencia de las políticas en Chile. Sin embargo la pregunta por las posibilidades y tensiones de desarrollo de ciudadanía sobre todo en el espacio no estatal aún no se desarrolla.

Observar las paradojas de la construcción de ciudadanía desde los intersticios (lo que hemos llamado ciudadanía de intemperie) y sus estrategias de conexión y desconexión con el poder y la memoria, que se perfilan en la experiencia de La Pintana, nos permite tener elementos sobre como construir agendas desde lo local y nos alumbran sobre que en las contradicciones aparentes toman cuerpo las paradojas, que no son más que señales de una nueva manera de ser y hacer ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Humberto; 'La producción de Subjetividad en Chile, 1990'; Ponencia presentada en el Seminario *Impactos Culturales de la Modernización*; Fundación Chile XXI, Santiago, 1997.
- Bauman; Zigmunt; *Modernidad Líquida*; FCE; Argentina, 2000.
- Bengoa, José; *La Comunidad Perdida*; Sur editores, 1996.
- Canales, Manuel; Entre el Silencio (el Grito) y la Palabra; en: Agurto, Irene; Canales, Manuel y de la Maza, Gonzalo (eds.); *Juventud chilena. Razones y subversiones*; ECO-FOLICO-SEPADE; Santiago, 1985.
- Canales, Manuel; Rodríguez, Martín y Undikis, Andrés; Juventud y transición: de fronteras, puertas y ventanas; en: *Los Jóvenes en Chile Hoy*; Generación Editores; CIDE/CIEPLAN/INCH/PSI PIRQUE/SUR; Santiago, 1990.
- Castoriadis, Cornelius; *La institución imaginaria de la sociedad*; Tusquets, Barcelona, 1983.
- Cottet, Pablo; 'Los cambiantes discursos sobre juventud'; Propositiones N° 24, SUR editores, Santiago, 1994.
- Equipo Interjoven; *La Juventud en el Triángulo de las Bermudas*; Santiago, 2000.
- Feixa, Carles et al; Movimientos juveniles: de la globalización a la antiglobalización; ARIEL, Barcelona, 2002.
- Feixa, Carles et al; *Movimientos juveniles en América Latina. Pachucos, malandros, punketas*; ARIEL, Barcelona, 2002.
- Font, Joan; 'Participación local. Más allá de la democracia asociativa'. Paper presentado al Seminario sobre *Nueva Política*, CCCB, Barcelona, 2001.
- Gainza et al.; *Futuro y Angustia; La juventud y la pasta base en Chile*; SUR, Santiago.
- González, Sergio et al; *Nuevas Modalidades de Agrupamiento Juvenil*; Instituto Nacional de la Juventud; Santiago, 1996.
- Ibáñez, Jesús; *Más allá de la sociología. El Grupo de Discusión: teoría y crítica*; Siglo veintiuno editores, Primera edición, Madrid, 1979.
- Ibáñez, Jesús; *Por una sociología de la vida cotidiana*; Siglo veintiuno editores, Madrid, 1994.
- Ibarra, Pedro; Martí, Salvador; Gomá, Ricard; ¿Vale la pena moverse? Movimientos sociales, redes críticas e impactos en las políticas; en: Robles, José Manuel (comp.): *El reto de la participación. Movimientos sociales y organizaciones: una panorámica comparativa*; Machado Libros; Madrid, 2002.
- Maffesoli, Michel; *El tiempo de las tribus. El declive del individualismo en las sociedades de masas*; ICARIA, Barcelona, 1990.

- Núñez Hurtado, Carlos; ¿Comunicar o vender? La comunicación dentro de una concepción metodológica dialéctica de carácter integral. En: *La revolución ética: Aprendizajes, posiciones y procesos*. Ed. L'Ullal Edicions- Xativa, 2001.
- Rodríguez Villasante, Tomás; Los otros estilos de vida; En: Tomás R. Villasante; *Sujetos en movimiento; Redes y procesos creativos en la complejidad social*; Colección Construyendo Ciudadanía N° 4; Editorial Nordan, Montevideo, 2002.
- Salas, Fabio; *El Grito del amor (Historia Temática del Rock)*; LOM, Santiago.
- Weinstein, José; 'Víctimas y beneficiarios de la modernización. Inventario (incompleto) de cambios en la juventud pobladora (1965-1990)'; en: Propositiones N° 20; SUR editores, Santiago, 1991.

**AUTOGESTIÓN DE MERCADOS POPULARES  
COMO POLÍTICA DE SOLIDARIDAD PARA  
EL DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO:  
EL CASO DEL MERCADO PEDRO PABLO GÓMEZ  
DE GUAYAQUIL**

JULIO ARAUZ MANCILLA  
URIEL CASTILLO NAZARENO  
JACK CHÁVEZ GARCÍA  
IBETH ESTUPIÑÁN GÓMEZ  
HÉCTOR GUEVARA BASTIDAS  
CARLOS LEÓN GONZÁLEZ  
ANDREY MALDONADO KARPOVA  
ANDRÉS VÍTORES VEGA

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Presentación**

La investigación que a continuación se expone tiene su origen en las inquietudes académicas de sus autores que confluyeron, desde la relación entre la Universidad Complutense de Madrid y el Centro de Promoción Rural de Guayaquil, hacia el uso de metodologías participativas dentro del programa de Maestría de investigación para el desarrollo local que lleva adelante el grupo del Instituto IEPALA Rafael Burgaleta integrado a esa Universidad y dirigido por Tomás Rodríguez Villasante.

Nos ha parecido que existe en el Ecuador la necesidad social de reconocer en los mercados un potencial real de desarrollo de la economía y de progreso social si son organizados adecuadamente y si se deja a un lado toda la carga ideológica referida a ellos. Y, en consecuencia, hemos asumido la satisfacción de esa necesidad como norma para orientar esta investigación y obtener los resultados que ahora podemos colocar en consideración de todos.

Las tareas de investigación se iniciaron en Septiembre de 2.003, extendiéndose hasta inicios del presente año. El proceso de trabajo se concretó a elaborar un

diagnóstico respecto a la organización de los mercados populares en la Ciudad de Guayaquil, examinando la relación existente entre su Terminal de Transferencia de Víveres (TTV) y la Plaza situada en el área de la calle Pedro Pablo Gómez (PPG), y a identificar varias líneas de acción sobre la temática que apunten a su reestructuración y que, contando con la participación de los comerciantes de la PPG a lo largo de la investigación, finalmente denominamos: construir más ciudad con un mejor comercio.

La pretensión y apuesta es lograr que los mercados populares de la ciudad de Guayaquil sean social e institucionalmente aceptados como estructuras polifuncionales, o centros de servicios urbanos, que sirvan a la reestructuración de la economía citadina y a la formación activa de lazos de solidaridad social.

Además de los investigadores cuyos nombres aparecen en la portada han participado, en diferentes momentos del proceso de investigación, los siguientes comerciantes de la PPG: Juan José Aguirre, Carlos Panchana, Ernesto Toledo, Nelson Rambay, Luis Coello, Rafael Andrade, Fabiola Ortiz, Xavier Dután, Plácido del Rosario, Bolívar Lemos, Carlos Asensio Flores, Rosita Jaramillo, Tomás Tenezala y Alfonso Burgos que es productor agrícola e introductor.

## 1.2. Justificación

A partir de 1983, momento en que el Estado Ecuatoriano se hizo cargo de la deuda externa privada existente y, en especial, desde 1999, año en que se produjo una exagerada emisión inorgánica de moneda y bonos para solventar la garantía estatal a los depósitos bancarios, la estructura económica y la institucionalidad del país padecen un bloqueo que se puede reconocer en un antagonismo recurrente, al que se subordinó toda su política económica, y que es inherente a los nexos antieconómicos entre deuda pública y producción privada.

*El resultado ha sido y es inequívoco:* El Ecuador es un país que se ha vuelto viable gracias a las emigraciones que forman parte de la liquidez que lo productivo no puede aportar. Un país incapaz de retener su población y que además parece necesitar no tener que hacerlo. Esta situación pensamos es insostenible y es preciso, para todos, contribuir a erradicarla.

No se trata de capturar a los que huyen en alta mar y presentar ocultamente sus rostros como si fuera delito el tratar de perdurar cuando la capacidad de inversión ha venido fugando del país. Tampoco de evitar la inmigración cuando las interrelaciones económicas, por tal motivo, se han vuelto globales.

Como es bien sabido, escribe Ulrich Beck, *Hobbes defendió un estado fuerte y autoritario, pero también mencionó un derecho individual de resistencia civil. Si un estado produce condiciones que amenazan la vida, o si exige a un ciuda-*

*dano 'abstenerse de usar alimentos, aire, medicinas o cualquier otra cosa sin la que no pueda vivir', entonces, según Hobbes (1968, p. 269), 'ese hombre tiene la Libertad de desobedecer'.* Aquí tal desobediencia es peculiar: desertan del país para salvar a sus familias que quedan en él.

No debemos seguir indiferentes e indolentes ante una situación tan grave; la solidaridad de los otros países, aún cuando sea exigida, no puede ser infinita; están ya dando claras muestras de cansancio; desertar se hace cada vez más difícil. La primera obligación del país, y de sus estructuras institucionales y políticas, es ser solidario con su propia población. Necesitamos, como nación, tomar como norma de conducta la *punta de lanza* del propósito aristotélico y tomista de que *el bien general debe ser prioritario al bien particular*.

Nosotros, un grupo de académicos, queremos contribuir a forjar soluciones porque nuestra preocupación va estrechamente relacionada al desarrollo de todos como verdadera expresión de un programa de paz social aplicable a una sociedad que optimice sus recursos y que erradique sus urgencias de coordinación: ecológicas, políticas, económicas y de hábitat.

En lugar de plantear un conflicto de prioridades entre el *bien general* sobre el particular, y viceversa, postulamos la necesidad de un conocimiento que permita reforzar la heterogeneidad y segmentación del sistema político y social dentro de un proceso de autonomía, unitario y nacional, responsablemente integrado en un marco de cohesión social creciente.

La propuesta que hacemos consiste en reconocer que en las plazas, en la organización general de los mercados, existe un potencial de solidaridad que debemos construir y encauzar de manera política e institucional a fin de comenzar a lograr un país diferente. No creemos, para el caso de la ciudad de Guayaquil, espacio de la investigación, en un concepto de regeneración urbana que produzca hombres sin lugares de trabajo; ello sería absolutamente insolidario, a pesar de que hoy el *formato* analógico pierde validez frente al digital ocasionando la obsolescencia del espacio físico y la superioridad del espacio virtual. En última instancia es el ser humano el dueño y usuario de la ciencia y tecnología y debe ser el beneficiario de todo esfuerzo de regeneración para vivir mejor y no peor.

De aceptarse una *forma de vida* en detrimento de otra, tal sustitución se interpretaría como una agresión institucional del uno al otro; ello acumularía tensiones sociales y el vehículo de esta política sería la gendarmería. No se le debe exigir a nadie, en nombre de lo que sea y por más justo que parezca —desde la cosa pública— lo que se defina como bien de la ciudad, que exista sin lugar de trabajo.

Consideramos imprescindible generar *estructuras que disipen las tensiones* que la sociedad ha venido acumulando bajo la premisa de que en el involucramiento de todos subyace la posibilidad de mejorar la situación económica general al crear una dialéctica insurgente, desde las plazas, para contribuir a forjar

una institucionalidad nueva, distinta, que aproveche y no utilice su energía para derrochar el esfuerzo de cada ciudadano. Ello es el prototipo de una economía popular y solidaria que funcionaría en paralelo de la oferta y la demanda competitiva que reaccionaría a la benevolencia de la *mano invisible* y al frágil papel del estado globalizado.

Hemos adoptado la perspectiva sugerida en el título de esta investigación, fue nuestra hipótesis central de trabajo, y la ofrecemos a todos, instituciones e individuos, quienes tenemos la responsabilidad política e institucional de construir una vida mejor para todos.

La seguridad no está en el revólver; parte de ella está en las plazas, es la tesis.

### 1.3. Objeto de estudio

A partir del reconocimiento efectuado hemos definido el objeto de investigación más adecuado a la necesidad de impulsar la reorganización de la gestión de los mercados populares en la ciudad de Guayaquil como alternativa a proponer, inclusive, a la política de regeneración urbana de su Municipalidad.

Y, en tal virtud, nos hemos vistos precisados a reconocer una agenda histórica de comportamiento de los habitantes del Ecuador para aproximarnos mejor al tema objeto de análisis sin ser apresados por la inmediatez y urgencias de la vida cotidiana y, a la vez, sin dejar de responder a ellas en tiempo real.

El hecho es que tal como acontece en América latina en general, por hipótesis mimológica (imitando a la naturaleza) o por reacción a una hipótesis monogénica (Ciencia de una única convención-occidental), los ecuatorianos parecemos haber emprendido en el desarrollo de estrategias reticulares de supervivencia, que buscan el apoyo mutuo a través de una dinámica de aliados sociales y políticos (movimientos urbanos, organizaciones de género, agrupaciones periféricas y otras).

No hay que olvidar que, entre otras taras, la conquista hispana desarrolló el valor en la imitación a occidente; la colonización y el distanciamiento, entre tiempo y espacio, configuraron paradigmas insensatos en un ambiente de menosprecio a la *realidad*, propiciando el desarrollo del *uomo seza lettere* (hombre sin conocimiento).

Círculo vicioso de desvalor, por desculturación, que ha mermado y merma, progresiva y permanentemente, el patrimonio (material, espiritual y ecológico) de sus habitantes.

Ello define a una parte de la estructura social del Ecuador que se fundamenta en una exuberante riqueza natural que no logra materializar como expresión de progreso, que es incapaz de adquirir reconocimiento y que es catalogada como

*informal*; escenario que demanda consideración al evaluar las redes sociales, y sus referentes, ya que conlleva, en su gran mayoría, a una composición de estructuras informales (sin forma en la *civilis comunitaria*) que engendra deterministamente un esfuerzo *sin resultado cierto* y por encontrarse al *margen de la ley*; entuerto jurídico que ocasiona, antes y ahora, un establecimiento de leyes *fuera* de lo legítimo. Se obedece pero no se cumple, decían los criollos oportunistas y testafierros de los colonizadores.

Con una tradición de *invasiones* para la posesión privada de las tierras (el patrón es dueño por antonomasia), sin documentos que lo respalden, el 80% de la propiedad privada no puede utilizar sus bienes (informales) como colaterales de créditos (formales) para emprender en *apuestas industriales* (o comerciales) de resultados esperados. Como sujetos de duda crediticia, los informales, se encuentran al margen de cualquier proyecto de vida al interior del orden jurídico heredado de Roma.

Bajo este contexto el análisis de datos que capten las variables *en juego* al interior de las Plazas, en la *cadena de comercio de alimentos y en sus relaciones*, vistos como secuencia de procesos encadenados que confluyen a través del valor en una figura de precio determinada en -y por- los mercados, y reflejados en el valor derivable de los márgenes que generan la participación o práctica de los agentes económicos es lo que estudiamos.

Esta forma de entender la cuestión demanda procesar datos reticulares en contextos complejos recogidos de los participantes en las Plazas para examinar sus relaciones y evaluar sus expectativas como perspectivas de cambio en -y de- la comercialización de alimentos y para conocer, al interior del análisis de redes, lo pertinente de una conexión que soslaye los fenómenos determinantes, en el intercambio, del *saber-doxa* y el *saber-episteme*; porque *mientras la doxa, como saber cotidiano, es indemostrable e irrefutable en sus datos y preceptos, la episteme -como saber de la ciencia- posee un doble sistema de referencia: sus verdades deben ser 'válidas' en la praxis, y 'situables' dentro de determinado sistema cognoscitivo*<sup>1</sup>.

Detectamos la *Cadena de desvalor*<sup>2</sup> que percibimos en la organización y gestión de estas redes *para registrar la posibilidad de revertirla o soslayarla en base al potencial generado a partir de la actividad comercial de manera que sea factible mejorar la percepción de valor sobre el servicio que se vende en las plazas* y definimos el marco conceptual de la forma más exhaustiva posible, explorando los conceptos de democracia, sociedad civil, ciudadanía, servicio público y

<sup>1</sup> Heller, Agnes; *Sociología de la vida cotidiana*; colección TEOREMA, Madrid, 1979. Citado por Hugo Cerda, *La investigación total*; cooperativo editorial MAGISTERIO, Bogotá, 1996.

<sup>2</sup> Por antonomasia a la creación de valor.

comunicación, a través de las variables económicas relevantes (valor, equilibrio, flujo de mercados, seguridad alimentaria, riesgo, intercambio, crédito).

Reconocemos la importancia de ligar la necesidad de estar y pertenecer a un lugar, el deseo de tener identidad y de poseer relaciones sociales, durante la interacción del *alter-ego*. Y pensamos la ciudad como un satisfactor de las necesidades humanas derivable de las ventajas comparativas que subyacen en toda existencia compartida, particularmente como funciones sociales y económicas orientadas al ahorro de tiempo y energía<sup>3</sup>, y pese a los riesgos inherentes a la misma ya que la ciudad es también el lugar de las insatisfacciones sociales, de los conflictos y de sus -a veces- dolorosas soluciones.

Desde aquí es que nacen las propuestas de cambio que formulamos.

Sobre este trasfondo y con el ánimo de facilitar un proceso metodológico que pueda ser apropiado por los agentes económicos vinculados a los mercados se definieron los siguientes objetivos:

a) Generales:

- Descubrir el entramado de relaciones sociales desde las que se desarrolla la gestión de las plazas y se expropia el potencial de la actividad para gran parte de sus intervinientes forjando formas físicas precarias en el trabajo cotidiano y en los niveles de vida de los pequeños comerciantes.

- Proponer un marco institucional participativo que conserve localmente el potencial de la actividad para los actores de las plazas.

b) Específicos:

- Analizar de forma reticular el proceso de formación de los precios y la distribución del potencial de la actividad como poder adquisitivo para consumo e inversiones.

- Identificar en los procesos de formación de los costes los modos de organización de la gestión comercial que limitan el incremento del potencial de las actividades de los minoristas en las plazas.

- Utilizar el conocimiento del potencial existente, por su magnitud, como premisa de participación y reestructuración de las conductas de los integrantes de los mercados.

- Concebir la gestión de las plazas como un sistema de servicios necesariamente multifuncional para quienes actúan en ella.

- Evidenciar la necesidad de una política de solidaridad como premisa y guía de la reorganización urbana de la gestión social de las plazas.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

### 2.1. Generalidades de la Plaza Pedro Pablo Gómez (PPG)

Nuestro interés explícito de investigación está centrado en la ciudad de Guayaquil, ciudad puerto de mayor población del sistema de ciudades que conforman la República del Ecuador. Ubicada en América del Sur, posee 2.400.000 habitantes, el 16% de la demografía del país. Por su localización geográfica tiene dos ejes de conexión económica con el resto de la Nación. El eje de mayor importancia es el que utiliza el Puente de Unidad Nacional; a través de él la urbe se conecta con 19 de las 21 provincias que constituyen el Ecuador. La ciudad concentra una gran actividad industrial y comercial e históricamente ha sido y es un foco de atracción de población muy fuerte a nivel nacional; particularmente ha receptado personas con mayor intensidad bajo situaciones de crisis de exportación; sin embargo, lo comercial, centro de nuestra reflexión, tiene varias acepciones.

Primero, *envuelve lo productivo pues se genera con vistas al mercado*. Segundo, se expresa como actividad profesional y propiamente diferente de la actividad productiva pero ligada ambas. Y, tercero, por ser la menos monopolizable de las actividades económicas o la de mayor facilidad de acceso o inmigración hacia ella, constituye el medio de recuperar, más rápidamente que en otras áreas de la división social del trabajo, toda capacidad interrumpida de intercambio y consumo individual; eje creador de autoempleo y de mayor posibilidad de resistencia a la situación de desempleo involuntario.

Aquí consideramos, básicamente, la segunda y tercera acepciones. Lo comercial, en la ciudad de Guayaquil, tiene expresiones físicas y relacionales variadas. Las cadenas de Comisariatos, almacenes, centros comerciales, las tiendas de barrio, venta ambulante diferenciada por la forma física de desplazamiento del vendedor asociable al tipo de producto vendido, las plazas y las ferias libres.

La segunda acepción se recoge en todas las formas descritas. La tercera únicamente existe en la venta ambulante, en las ferias libres (forma de plaza nómada inherente a los lugares de expansión de la ciudad) y en las plazas. Estas últimas, nuestro objeto de estudio, son espacios socialmente construidos, legitimados y físicamente consolidados, pero no necesariamente estáticos. Ellos atraen la venta ambulante como expresión de su proceso de crecimiento y de consolidación mayor. En este sentido las plazas o mercados crecen espacialmente; en la variedad de productos que expenden y en su número de vendedores<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Existe una organización interna para la gestión del comercio; esto refiere, por ejemplo, al tamaño de puestos, tipo de producto vendido y forma de presentación para la venta, cultura de comercialización, horarios de atención al público, forma de conservar inventarios y su magnitud, control del lugar, modos de acceder a los servicios básicos para cumplir los horarios del mercado y más.

---

<sup>3</sup> Alguacil, J: Material del Master, Unidad didáctica No 1, p. 7.

Guayaquil tiene varias plazas competitivamente enfrentadas a las cadenas de Comisariatos. Una de estas plazas, la PPG, centro de nuestra investigación, al momento de iniciarla era la más importante de la ciudad, básicamente, por funcionar en ella el mercado mayorista y por resistir la política practicada por la Municipalidad de Guayaquil para separar este mercado de la PPG, su sitio histórico, y pese a haberlo inaugurado como Terminal de transferencia de víveres a 14 kilómetros de distancia.

La PPG, como estructura física, responde a un área global de intercambios de, aproximadamente, 80.000 m<sup>2</sup> y es uno de los espacios de transacciones que, como otros, ha sido socialmente más elaborado e inacabado, precisamente, por llegar a alcanzar dimensiones significativamente mayores. La expansión observable de la PPG contiene en sí la dinámica generadora de mercados y de su proceso de crecimiento, aspectos identificables (inclusive) en el desarrollo de la ciudad y hoy, como fósiles vivientes, en el surgimiento de las ferias libres.

La PPG tiene 42 años de existencia. *Obsérvese la importancia de lo marginal como criterio de expansión física.*

Primero, toda extensión de población, proyectada sobre el espacio, ocasiona dificultad en el acceso a los mercados: la distancia y el tiempo de compras también crecen. Es como si la población se alejara de los mercados. Esto obligó siempre al Cabildo a construir nuevos centros de comercio más cerca de la gente.

*Una secuencia de este proceso es como sigue:* La feria libre (o protomercado) aparece de modo espontáneo. Alguien detecta el alargue de los desplazamientos y sus tiempos y empieza por ofertar, además de los productos, una distancia y tiempos menores. Si la demanda social acepta esta oferta ella se expande, atrae más comercio y a más vendedores. El espacio usado empieza a crecer y se expresa en la ocupación de la vía pública. La construcción social emplea el espacio físico que requiere y modifica su forma de uso. No hay mercados (o relaciones) sin lugar.

De esa forma la expansión física de la ciudad no forma distancias y tiempos de compra individualmente intolerables. Entendemos así que toda gestión municipal solo viene después y debiera limitarse a legitimar el uso del espacio urbano socialmente construido.

Y, segundo, que la expansión urbana de la ciudad y su consecuencia, la creación de nuevas plazas, está vinculada a lo inmigratorio como una de sus razones. La PPG está conformada primordialmente por emigrantes con poder adquisitivo muy limitado e integrados, desde el intercambio, en el circuito económico de una lógica competitiva. Lo curioso, en el caso de la PPG, es su expresión como feria libre, pese a su reconocimiento como mercado y no obstante ubicarse en un área física de la ciudad muy consolidada. Otras plazas no tienen esta condición y han dejado de crecer, por ejemplo, el mercado del Norte, el mercado Este, el mercado Central y otros.

*Es el único mercado en expansión claramente atípico.* Lo era, básicamente, no sólo por estar vinculado al Mercado Mayorista, lo es por absorber, como si fuera un agujero negro, a comerciantes que son expulsados de otras áreas de la ciudad por la política municipal de regeneración urbana. La expansión de la PPG, como respuesta a los desalojos, en esa práctica de regeneración, enfrenta hoy su propio desalojo. Busca ser extinguida en la red de mercados municipales que la política de regeneración urbana actualmente construye. La extirpación del mercado mayorista de ella, aunque resistida, fue el primer paso.

Aproximémonos, ahora, a la gestión y a una significación más detallada y exacta de la PPG para permitir una mejor visualización del entorno de la investigación a fin de entender tanto los objetivos que perseguimos como curso del análisis o de la reflexión. El mercado de la PPG, es reconocido así por el nombre de la calle principal que lo atraviesa, aunque percibido por la ciudadanía como el de minoristas de la PPG, según las normas legales -municipales es un *dualismo* de mercado<sup>5</sup>.

La PPG es el núcleo de un sistema en red de distribución de alimentos cuya expresión más visible son las tiendas<sup>6</sup>, hoteles, restaurantes, venta ambulante de comidas y bebidas preparadas, otros mercados, ferias libres en formación y albergues. Este núcleo realiza aproximadamente el 70% de la comercialización de víveres que llegan a Guayaquil (una ciudad de 2.400.000 habitantes)<sup>7</sup>, los cuales son vendidos muchas veces de manera precaria.

La mercadería que se vende es considerada de segunda, tercera y cuarta categoría; de muy baja calidad<sup>8</sup>. No se desestima aquí que en momentos y días específicos también se comercialicen víveres de mejor o de primera calidad, pero esto es muy escaso y esporádico. Esta clasificación y, a la vez, medición de calidad coloca a la PPG como Mercado al que accede la clase económica media y baja<sup>9</sup>.

Este mercado se abastece del Centro de Mayoristas de *Monte bello* o Terminal de Transferencia de Víveres (TTV) ubicado a la salida de Guayaquil por la vía hacia Daule y que sustituyó al Mercado, también mayorista, que funcionaba en la PPG. Lo hace con pequeños comerciantes o con mayoristas disfrazados de minoristas que sin usar el TTV llegan, en las madrugadas, al centro de la ciudad,

<sup>5</sup> Espacio compartido simultáneamente por 2 mercados: mayorista y minorista.

<sup>6</sup> Micro mercado en los barrios de las ciudades.

<sup>7</sup> El Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador da la cifra de 2.400.000 habitantes y donde se incluye una población flotante de alrededor de 800.000 habitantes, a la fecha de este informe.

<sup>8</sup> Asumimos como parámetro de calidad no sólo al producto, sino también al servicio.

<sup>9</sup> También se incorporan instituciones como orfanatos, hospicios, hospitales, hoteles, restaurantes que tienen como clientes a consumidores de bajo nivel adquisitivos.

pese a que esa forma de gestión del abastecimiento está prohibida por las ordenanzas municipales<sup>10</sup>.

El comercio que existe aquí es, fundamentalmente, de frutas, legumbres, hortalizas, granos, tubérculos en general. A esta base, como tiendas ligadas a la Plaza, se suman la venta de otros productos ya industrializados: azúcar, arroz, aceites, detergentes, entre otros. También se encuentra el expendio de carnes, rojas y blancas, y mariscos, no con el mismo nivel de importancia, debido a la gran competencia que existe con los supermercados cercanos a la plaza. La mayoría de los productos provienen de las provincias de Guayas y Los Ríos, del sur de la provincia de Manabí y de las provincias localizadas en la Sierra Central.

Nadie tiene seguridad ni sobre el precio pactado ni respecto a la calidad del producto hasta que se lo entrega y se lo pueda verificar; por tanto, se corre un alto riesgo y, en consecuencia, éste se traslada al momento de la transacción por lo que se genera un proceso extremadamente dinámico en el instante de la venta. La regeneración urbana ha creado otra expresión de incertidumbre respecto a la capacidad de conservar el lugar.

La razón obedece a que la gestión de la plaza, en sus expresiones físicas, ocurre, sobre 12 manzanas, de una forma predominantemente insalubre, con hacinamiento y pestilencias derivadas del mal manejo de los desperdicios orgánicos y por la reducida capacidad de desfogue de las aguas servidas, incluso por las condiciones naturales -húmedas y calurosas de toda zona tropical que acelera la putrefacción. La luz solar se combate con techos de plásticos sobre los puestos y la acumulación sobre estos techos de las aguas de lluvias, en invierno, es evitada recogiénolas con baldes y tirándola a la calle. Las ventas se dan en un ambiente de ruido generado por el intenso tránsito y los voceos propios del comercio al por menor.

Expresión de precariedad que sostiene las dificultades para conservar el lugar ante la política municipal de regeneración urbana y que sustenta la incertidumbre de permanecer ahí. Incertidumbre que se negocia de manera recurrente y que eleva los costes de gestión de los puestos. El consenso atañe al permiso de uso de la propiedad municipal que se cristaliza a través de acuerdos momentáneos con la Alcaldía del Cantón por lo que se *concesiona* el uso de la vía pública a los comerciantes<sup>11</sup>. Los puestos en los cuales los pequeños comerciantes venden son admi-

<sup>10</sup> Es importante resaltar la participación activa de los encargados del control (policías municipales) quienes son actores claves en la apertura de la ruta para la llegada de la mercadería a la PPG, a cambio de coimas que pueden ser dinero o productos.

<sup>11</sup> Esto lo sumerge en el juego político para transar la estabilidad del lugar. La calle crea inseguridad para gestionar los puestos, pero no hay otra forma. Lo político absorbe la importancia de lo comercial y, viceversa, generando un tipo de liderazgo caudillista y clientelar para generar la conservación de la plaza.

nistrados por sus organizaciones cuyos espacios, y como forma de su monopolio, diferenciación e identificación, han sido cercados con mallas.

El núcleo de la PPG lo forman tres bloques, con más de una organización por bloque, en total son 1.112 puestos aproximadamente sumando los tres bloques. Los no asociados tienen una relación directa con los propietarios de las casas, y dueños de los portales, donde ellos realizan su actividad<sup>12</sup> por lo que de ellos depende la estadía de cualquier vendedor<sup>13</sup>.

Dentro de la PPG no existe otra garantía que la del puesto de trabajo por el cual se paga un alquiler. Las leyes internas que predominan son las de las asociaciones que a su vez obedecen a plenitud a los lineamientos de la Federación de Comerciantes Minoristas del Guayas.

Una cuestión importante es la división que en este momento existe con una asociación que decidió buscar otro juego político. Ruptura que agrieta y resquebraja el eje caudillista de la Federación y que construye a su propio caudillo. Clara señal de que la representatividad de la Federación puede ser cuestionada y restringida. En momentos de política activa, y en años recientes, todo queda subordinado al movimiento APIE, quien realiza a través de sus dirigentes, que en tiempos de baja intensidad política son líderes de las asociaciones, convocatorias a las cuales se tiene que acudir.

## 2.2. Organización

El número de comerciantes en la PPG es toda una incógnita estadística debido a que se convierte en una variable política clave. Para la Federación existen, de forma permanente en los cerramientos de mallas, 2.400 personas<sup>14</sup>. Y se estima en una cantidad 4 veces mayor el número de quienes negocian de manera flotante<sup>15</sup> en las aceras y calles al interior del recinto.

Existen 7 asociaciones agrupadas en la Federación de Comerciantes Minoristas del Guayas, de la cual se desprende el movimiento político APIE. Esta

<sup>12</sup> Los dueños de estas aceras cobran un arriendo que, en promedio, es de un dólar diario; cobran además, en la gran mayoría de casos, por la prestación de servicios básicos: energía eléctrica, uso de SSHH, teléfonos y agua.

<sup>13</sup> Hay que destacar que al exterior de estos bloques existen gran cantidad de indígenas los cuales tienen sus propias organizaciones, casi siempre vinculadas a las religiones que profesan. Organización originaria de las comunidades que provienen.

<sup>14</sup> Dato suministrado por: Secretaría de la Federación de Comerciantes Minoristas del Guayas.

<sup>15</sup> El Grupo Motor logró contar en una jornada comercial de un sábado cerca de 9000 comerciantes en el lugar, tomando un radio de 12 cuadras (ver mapa en anexos).

forma de organización se da como resultado del desalojo que ocurrió hace aproximadamente cuatro años del mercado situado en la calle Machala y Pedro Pablo Gómez, que era la más fuerte plaza de Guayaquil, para ser reubicados transitoriamente en el lugar que se encuentran actualmente<sup>16</sup>.

Dato importante es la participación del grupo APIE, movimiento formado únicamente por comerciantes de la PPG pero al que no pertenecen todos ellos<sup>17</sup>, en las elecciones provinciales para concejales provinciales y diputados. Ello muestra una gran predisposición por captar poder a través de la democracia representativa local y nacional, para afianzarse en el lugar de comercio, cuando la actividad político-electoral se hace presente aun cuando no apoyen a candidatos propios<sup>18</sup>. No existe ningún comerciante dentro de los cerramientos que no pertenezca a alguna asociación debido a que el requisito básico para poseer un puesto de trabajo dentro de los bloques es estar afiliados a una de ellas<sup>19</sup>. No obstante la existencia de la Federación y del movimiento APIE están presentes, como ya advertimos, otras organizaciones que rompen con esa lógica vertical del poder y establecen la suya propia aunque con características similares.

No se ve la presencia de otros partidos (muy importantes en la ciudad y el país) por ejemplo, el Partido Social Cristiano (PSC), o el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) que son fuertes en Guayaquil; tampoco se encuentra militancia activa religiosa que predomine por sobre la organización asociativa aquí expuesta, por lo menos no lo hemos constatado dentro de los cerramientos. La participación ciudadana tiene un solo estilo visible, el líder caudillo que lo hace y piensa todo<sup>20</sup>.

La forma de resolver los problemas está relacionada con este modo de organización y por la distribución del espacio físico en el cual comercializan, ya que por el solo hecho de estar en la calle en algún momento tienen que ser reubicados, esto se acepta y por tanto se define como la línea de resolución de problemas: Alcalde de la ciudad, Jefe de Mercados o Director de mercados, Presidente de la federación y dirigentes de las asociaciones. Los problemas principales se

<sup>16</sup> Ver mapa en el anexo adjunto.

<sup>17</sup> La PPG es algo más que los comerciantes ubicados en los cerramientos tal como se aprecia en el mapa en los anexos.

<sup>18</sup> Las frases que nos han dicho repetidamente como: *estamos en otra cosa, cuando pasen las elecciones hablamos* describen claramente ésta situación.

<sup>19</sup> Las asociaciones presionan a los que están fuera de las mallas para que se afilien y tomen un puesto de trabajo por su intermedio. Esto a conducido que se dé un antagonismo fuerte. Los dirigentes de las asociaciones piden al municipio que desalojen a los que no están dentro de los cerramientos porque son aquellos los que desprestigian la imagen de la plaza.

<sup>20</sup> Este fue el principal obstáculo para introducimos en el espacio socio comercial de la PPG; pero la realidad y sus urgencias sobre pasó ese estilo de liderazgo, ya no daba respuesta, dando oportunidad para que escuchen una propuesta diferente.

resuelven según su categoría de importancia, en ese nivel de diálogo o debate, por lo tanto no en la plaza.

De aquí podemos desprender que todas sus actividades de resolución de problemas importantes<sup>21</sup> se dan fuera de su espacio natural y totalmente subordinados a la cadena de mando (Asociaciones-Federaciones).

### 2.3. Rasgos sociodemográficos

Trabajan directamente unas 2.800 personas (0.1% de la población, 1.7% de la PEA<sup>22</sup> y 4.2% de los desocupados de la ciudad); en una distribución casi equitativa de mujeres, hombres, ancianos y niños. El lugar del hábitat y el del trabajo prácticamente se encuentran entremezclados.

Alrededor *deambula* otro igual número de comerciantes *oportunistas* que buscan captar una parte del comercio (los *piratas*) para asegurar su subsistencia; se calcula que ese grupo comprende unas 1.200 personas.

Guayaquil tiene (oficialmente y de forma asentada) 2,5 millones de personas (existen otros 800000 que es flotante); se calcula unos 500.000 hogares que ocupan los servicios de los mercados; ellos, por encuestas realizadas, gastan un promedio de \$20 dólares por semana, lo que significa una cifra de ventas de 4 millones de dólares semanales que circulan en los mercados.

La PPG absorbe el 75% de ese comercio, o sea, unos 400.000 dólares por día.

### 2.4. Equipamiento e infraestructura

Los minoristas, con muy pocas necesidades de *activos* de trabajo, en medio de portales, aceras y calles, expenden sus productos con el firme propósito de comercializarlos. Una balanza, sillas, cajas de cartón o madera, fundas de plástico, algo que proteja del sol y buen estado físico para salir corriendo cuando aparecen las autoridades forman su patrimonio. Los comerciantes minoristas no poseen una inversión que supere los 100 dólares americanos.

Los mayoristas, que sustentan un poder económico, requieren de mayor infraestructura (bodegas e instalaciones de almacenamiento) a fin de cumplir con su función logística de apoyo al comercio. Se calcula una inversión promedio de \$35.000 en activo fijo.

<sup>21</sup> Por ejemplo la Declaración de Impuestos de los comerciantes informales, la reubicación de l lugar de trabajo, la reorganización del comercio minorista en las plazas.

<sup>22</sup> Población económicamente activa.

## 2.5. Costumbres financieras y recursos

Con muy pocos recursos propios ni garantías que sustenten la obtención de recursos financieros, y con necesidad de manejo de liquidez (el comercio es el más líquido de la economía), los comerciantes minoristas se ven obligados a recurrir al financiamiento informal.

El capital de trabajo, en promedio, de 100 dólares americanos, lo adquieren de los usureros que le cargan una deuda por ese monto contra una entrega de 80 dólares (20% es descontado anticipadamente) y un compromiso de pago de 4 dólares americanos por día. Ello, en un cálculo actuarial, significa una tasa real de 623% al año, frente a la tasa oficial de 14.4% anual<sup>23</sup>; lo que representa una pérdida de competitividad muy elevada.

La transacción diaria de 400.000 dólares<sup>24</sup>, para una economía como la ecuatoriana, representa un potencial importante de desarrollo financiero, por el apalancamiento que puede engendrar si se lo sabe organizar (canalizar hacia mecanismos de creación de riqueza y patrimonio).

## 2.6. Estructura de la participación

Productores, transportistas, intermediarios, ambulantes, mayoristas, *fomentadores*<sup>25</sup>, introductores, funcionarios públicos, autoridades y representantes de los gremios (asociaciones) y proveedores de servicios varios, participan directa o indirectamente de la actividad, absorbiendo tanto costos como beneficios en una relación inversa con el riesgo (el más adverso al riesgo aspira mayor beneficio; el más afín con el riesgo, que lo es por obligación más que por convicción, percibe menores réditos).

## 2.7. Elementos de Complejidad social: la información sobre el *texto de la PPG*

La cultura *legítima* en el mundo globalizado, tiende a desaparecer; la modernidad, la posmodernidad y la *ultra modernidad*, generan una mezcla de culturas al arbitrio del intercambio y las circunstancias. Es casi imposible hablar de una

<sup>23</sup> Dato al 28 de enero del 2.004.

<sup>24</sup> La revista Ecuador Debate, Quito # 61, de abril del 2004, editorial CAAP, Pág. 227, menciona que el 36% de los hogares compran en mercados abiertos de Guayaquil.

<sup>25</sup> Financista intermediario.

cultura *popular* (en el término antropológico) cuando todo se mueve al mismo tiempo y en toda dirección. El análisis de texto, refleja claramente esa tendencia de la cultura globalizada.

Aquellas aptitudes y costumbres que adquieren los miembros de una misma sociedad, o grupo, sus nexos e interconexiones, ni obedecen al enfoque anglosajón funcionalistas que envuelve aspectos disparates (baladíes), ni puede significar aquel concepto restringido de educación; la cultura más que *ser cultivado* (producción estética, artística e intelectual) o simbolismo social (exclusión, integración y dialéctica de vida), es al mismo tiempo ese conjunto de normas, comportamientos, de prescripciones y tabúes que organizan la vida en sociedad.

## Principios Culturales

Originarios de varias provincias del país (costa, sierra y oriente), son portavoces de una cultura en *ebullición*, por lo fáctico de la doxa comportamental de quien deja el campo para emigrar a la ciudad. Su cultura en permanente adecuación, intenta adaptarse al estereotipo percibido como útil, engendrando (y acentuando) el genotipo del híbrido cultural.

La informalidad afecta igual que la metáfora de Cervantes (El Quijote), donde el protagonista impelido de *deshacer entuertos* se tropieza con la cruda cotidianidad del *imaginario colectivo*, construido en la trama reticular de la relación de poder y subordinación, donde los valores colectivos (y sus interpretaciones) se comparten, negocian e interponen, a través de solidaridades y lealtades efímeras de la ideología, no racional, de un proceso político. Nosotros abordamos la incidencia de la informalidad por medio de *la sorprendente variedad de los fenómenos culturales y reconocemos que puede ser comprendida a partir de los códigos e intercambios*<sup>26</sup>.

No olvidemos que se construye el informal por el entuerto jurídico que ocasiona una episteme que se adapta a una doxa de escenarios y condiciones adversos a la tradición.

Los elementos culturales que encontramos en la PPG son el resultado de aquella mezcla de muchas identidades étnicas, influenciadas por todos esos elementos históricos y presentes que ha puesto a nuestra gente en contacto; modos de ser y hacer, influyentes en seres humanos acostumbrados a sobrevivir en condiciones difíciles.

Culturas que casi nunca son posibles encontrarlas interactuando de manera sostenida, están entrelazadas en la plaza, profundamente compactadas por el intercambio en la PPG. Lo que logra el milagro, de tan difícil solución étnica, es el

<sup>26</sup> Levi-Strauss, Claude, padre del estructuralismo antropológico.

comercio para pequeños y micro desempleado que sin ser comerciantes (sin haber vendido nada antes más que su trabajo) se movilizan hacia la búsqueda de un *par* que acepte un producto en las condiciones que un desempleado pueda ofrecerlo a cambio de unos dólares que le permita alimentarse y mantener a su familia.

Algunos de ellos viviendo en la más profunda pobreza (por ejemplo los indígenas de la sierra central y otros). En esa construcción social no se necesita nada más que la urgencia de vender algo. Las necesidades más sentidas producto de las crisis económicas se reflejan allí, no existe ningún tipo de restricción ni para entrar ni para salir, a nadie le interesa de donde vienen ni para donde va lo único que importa es vender. Es la *libre competencia* en su estado más idealizado de abstracción práctica.

Como resultado de esa muy particular forma de vincularse al comercio de minoristas, conceptualmente percibida y estudiada por los más clásicos de los autores económicos, se los clasifica, muy a pesar del pensamiento de Ricardo o Smith, como *informales* (lo que les hace perder todo derecho además de la vinculación en desventaja ante lo financiero).

La presión municipal al igual que la concepción de mercado que tiene el pueblo llano en Guayaquil, genera elementos que podrían decirse extremos en la sanidad y el aseo del espacio comercial, en la calidad de los productos, el trato de los productos. Es la injerencia estatal (municipio y entuertos jurídicos) la que los excluye; no la dinámica comercial.

Por las connotaciones y consecuencias físicas que engendran, los propios actores lo han calificado como una cultura de la insalubridad. Se puede ver con claridad cómo la cultura arbitrariamente impuesta y testaruda (frente a la dinámica real) puede ser un atentado para la vida. Las frutas y las hortalizas en el suelo, se encuentran sin protección alguna en la gran cantidad de casos, en algunas ocasiones cerca de la basura o de agua servidas, porque naturalmente tienen que estar *al margen*, listas para ser expropiados por la autoridad, en un negocio *a escondidas*. Los desechos que se combinan con los alimentos dan un aspecto desagradable ante una ciudad que se orienta hacia un modelo de *ciudad jardín* (el *Miami-Vice*<sup>27</sup>, de las autoridades).

Todo esta combinado con la forma en que se relacionan, en el espacio comercial. La mezcla es altamente compleja: serranos, negros, indios, cholos, mestizos; hombres y mujeres de todas las corrientes religiosas a la hora de intercambiar, no juegan partido político ni orientación sexual, todos trabajan vendiendo lo que pue-

---

<sup>27</sup> Toda la ciudad está diseñada arquitectónicamente como aquella urbe de US, por complejo o imitación, de las autoridades que se sienten mejor en esos lares e intentan acondicionar su hábitat aunque sea sólo una copia que no responde a la dinámica de la gente que allí vive.

den según sus recursos en una maravillosa alianza que necesita de paz social, de comprensión de las limitantes mutuas, de la necesidad de respetar el espacio del otro, de aceptar la competencia como elementos indispensables para que exista el espacio de trabajo, para que exista el mercado.

Como ejemplo del enredado humano, podemos citar la forma en que se expresa la música: lo mismo se escucha un San Juanito (música serrana) que una salsa o una marimba (música folclórica negra) o una música rocolera (música popular de Guayaquil, de cantina). También podemos mencionar la forma en la que se da la religiosidad, los indígenas por ejemplo tienen sus propios templos evangélicos dependiendo de la zona de la sierra que provenga, es decir no captan adeptos son simplemente templos para los de determinado pueblo. No obstante, tienen la libertad para expresar su orientación religiosa al igual que todos los demás. Estas son señales claras de que lo más importante es, definitivamente, ese entramado autoconstruido que permite tener junta tanta gente para sortear las dificultades económicas, aunque la salubridad y el desorden sean en este momento lo que más preocupe. Nadie para de trabajar sea cual sea la situación que se viva en el país. Esto es como un gran depósito de humanos buscando comer día a día.

Evidentemente que para los comerciantes mientras que puedan trabajar no les importa nada. Es una cultura, ellos ni siquiera se inmutan, para ellos no pasa nada que no sea normal dentro de lo que están habituados a hacer durante 40 años<sup>28</sup>, si se les pone al alcance de la mano una realidad diferente en cuanto a este tema lo tomaran, pero no la buscan; sus preguntas importantes están rondando a la necesidad de por lo menos seguir viviendo. Importante es resaltar que en Guayaquil cuando se trata de la comida existe la tendencia en los restaurantes a comportarse con cierta insalubridad. Para el pueblo llano no es muy problemático el hecho de comprar en ese mercado, pero para los vecinos, el municipio principalmente, para los que prefieren los comisariatos (grandes supermercados) es algo que no se puede soportar, que debe cambiar a como de lugar. La modernidad hace tabula rasa de la costumbre al imponer nuevos patrones de vida.

El modelo que transmite el municipio con el plan de regeneración urbana tiene como elemento clave la salubridad de la ciudad. Este es el principal motor, la salubridad, que acompaña al orden y a la imagen de la ciudad. Todos estos elementos son antagónicos con la realidad de la PPG como mercado de víveres para Guayaquil.

Aquel mismo modelo que desde la *independencia* de la Ciudad (comienzo de los años 1800) se viene utilizando para *generar* y *re-generar* la Ciudad, al capri-

---

<sup>28</sup> Tiempo en que, por ordenanza municipal, colocó allí, en el centro de abastos (mayoristas), a fin de *ordenar* la Ciudad, a los informales; el principio era asignarles un lugar y terminaron en hacinamiento.

cho del antojadizo entender de la autoridad de turno, sin el más mínimo análisis del intercambio comercial. Ayer fue para atender la dinámica comercial, luego para ocuparse de su aspecto funcional y ahora para responder a la arquitectura. La pregunta es: ¿cuándo comenzamos a pensar en la calidad de vida, partiendo de la gente?

Por tanto, es evidente que tiene que ser cambiada, es decir, la cultura de comercialización de la que estamos hablando que ha logrado resolver lo que los gobiernos han agravado (el desempleo), el tipo de organización reticular que desemboca en fuertes lazos sociales autoconstruido y autoreconstruidos al interior del espacio comercial mantiene un nivel de salubridad, orden e imagen que presiona al municipio a romper con tal fuerza que prefiere construir dos nuevos mercados pero para otra gente, dándole a los comerciantes la oportunidad de que habiten en otra zona, los desaloja.

Los rasgos culturales también se reflejan en la forma de transar, todo en efectivo; y, por lo tanto con el producto físico a la vista. Esta claro que esta cultura nace por la presión de tener que resolver el día a día nadie tiene la oportunidad de generar ahorro por tanto no hay la expectativa de trabajar con crédito esto genera una necesidad de tener efectivo que en el transcurso del tiempo se convierte como una verdad en ese mercado.

### **Acceso a la educación**

El acceso a la educación esta marcado por dos condiciones de vida; la una tan gravitante como la otra: los recursos económicos y la cultura, no es únicamente cuánto cuesta estudiar, también, es la utilidad que se le encuentre a lo que se aprende en los colegios y universidades; esto no encuentra afinidad en el mundo de la informalidad al estilo de la PPG.

El poder adquisitivo en el negocio del comercio al por menor sin reglas ni ley en Guayaquil en términos generales es muy bajo, una muestra de aquello se expresa en la relación entre tiempo de duración de la jornada de trabajo, ingreso familiar generado y el tamaño de la familia. Todo lo que no sea comer, y alguno que otro gasto producto de la cultura de consumo, quedará postergado. Educarse resulta extremadamente caro, incluso hasta los colegios y universidades del Estado resultan ser muy caras. La educación es recocida como un sacrificio y necesidad para escapar, generacionalmente, del lugar. No se les escucha la expresión, sacrificio, al comprar un par de zapatos o licor (otro aspecto importante del consumo).

Por otro lado, este es un espacio de sobrevivencia, las condiciones de la educación y las concepciones sobre ella están muy ligadas al espacio de comercialización construido. Como ya lo hemos dicho antes es un espacio en donde lo que importa es que vendo hoy y se lo hace de la manera más chabacana posible; la educación

tarda mucho tiempo para dar resultados. Es empirismo puro que se aprende y desarrolla estando en el medio de la oferta y de la demanda. En el día a día hay que ganarse un dinero para comer, por tanto, debo lograr compradores que se lleven algo para comer de cualquier manera. En ese contexto la educación es marginal; no es un elemento que se considere como gravitante en la construcción del entramado, en consecuencia, se tienen personas analfabetas (con mucha frecuencia se podría estar haciendo negociación con una persona que no sabe leer ni escribir) o que no han terminado la primaria. La educación se percibe como inútil.

Las plazas parecen no estar vinculadas a una motivación por acceder a un nivel superior de educación al contrario parece desalentar la motivación al estudio y por tanto se encontrará una red con una educación muy precaria y llena de sabiduría popular (doxa) para resolver en las peores condiciones (viveza criolla). El proceso de comercialización de mayor calidad para estos expertos vivenciales de la compra y venta de víveres no esta vinculado con un mayor nivel de educación. Si se accede a la educación es para algo fuera de ese espacio. De hecho es posible encontrar a unos muy contados profesionales trabajando en la PPG, pero sin emplear en lo más mínimo sus conocimientos profesionales (episteme) o que algún hijo se encuentre en un alto nivel de universidad, pero que para nada piensa (ni él ni sus padres) que trabajaría en ese espacio social. Se piensa en educar a los niños pero para que trabajen fuera de la plaza, no para modificarla, hacia procesos más eficientes de comercialización que permitan concretar de manera más eficaz el acumular mayor riqueza en la cadena sectorial.

Existe una pérdida total del horizonte de mediano y largo plazo. También un antagonismo con la utilidad de la información (fuente de asimetría) y las técnicas aprendidas en los centros educativos se lo puede entender desde el punto de vista de la poca contribución de las universidades hacia la sociedad; a la poca presencia de los académicos en la esfera pública. En ella están los políticos por tanto le dan más valor a ellos que a los académicos; la educación no recoge importancia alguna.

### **Estructura Familiar**

No existe una estructura que, podamos decir, indique un modelo de familia en los comerciantes de la PPG. La cultura de ese entramado comercial humano, en donde se privilegia la venta de los productos en los tiempos indicados y en las cantidades que se calcula en alta competencia, en algunos casos atraviesa por completo las organizaciones individuales familiares como en la gran mayoría de los comerciantes de la costa. La diferenciación destacable que podemos hacer es con respecto a los indígenas a quienes no alcanza a cruzar la dinámica comercial (en el sentido de modificar notablemente) a las organizaciones familiares de las

unidades comerciales indígenas que logran mantenerse casi intactas en relación a las estructuras familiares desarrolladas en sus comunidades serranas.

La gran diferencia podría estar en que el nivel de organización comunitaria indígena, procedente de los procesos políticos en los movimientos indígenas, protegen como una célula del movimiento a la familia, por tanto, en la lógica de movimiento, perder el tejido familiar, es perder una parte del movimiento que es la razón por la cual ellos trabajan. Romper los códigos comunitarios implica el aislamiento que los llevaría a vivir solos (sin el ropaje histórico y geográfico de la comunidad) en una sociedad que a regañadientes los acepta en el comercio *informal* pero que fuera de ese espacio serían fuertemente rechazados, marginados sin ser tolerados, el riesgo es muy grande. Aunque los indígenas no pertenezcan a ningún movimiento político en concreto queda todavía la comunidad autóctona la cual sigue siendo la familia mayor, *la sagrada familia*, de tal suerte que incluso el culto religioso lo realizan según la comunidad a la cual pertenecen, marcando claramente el trabajo que se hace para no dejar que la gran ciudad o el mercado cambie las costumbres y por tanto marque la dinámica de la familia ancestral.

Las otras culturas no tienen los procesos indígenas por tanto no están muy interesados en conservar modelos familiares tradicionales, por ejemplo, en los negros no existe un referente familiar comunitario que se lo quiera respetar. Aquel modelo entendido como un camino para vivir mejor no se percibe, por tanto, la vinculación es menos estructurada adaptándose a lo que el entramado social comercial en ese sentido plantea para poder comerciar y al mismo tiempo valida y fortalece. Como consecuencia de todo esto tenemos una gama de estructuras familiares que conviven.

Ahora bien en esas condiciones, la participación de la familia en el espacio de la PPG involucra tanto a los padres como a las madres y a los hijos con mucha frecuencia. La diferencia de género no está impidiendo la coordinación para lograr atender el negocio, tampoco la diferencia generacional, toda la familia puede participar y de hecho existen múltiples casos dentro de la PPG en la cual participan toda la familia como algo muy común. Hay una condición universal y que esta por encima de cualquier otra: sostener el espacio de trabajo. Todo vale la pena por ese objetivo aunque se tenga que reestructurar las familias. En el caso de los indígenas recrean sus espacios familiares fuera de la plaza.

### **Sostenibilidad en Salud**

En la PPG la salud tampoco toma relevancia. No se encuentra ninguna intención de los que en ese espacio habitan se preocupen de tener una mejor sanidad. Este es el punto fuerte que tienen en contra para la negociación de los espacios físicos, cualquiera que este sea. El trato del producto es extremadamente inapropiado ya

que no toma en cuenta lo perjudicial del contacto con aguas altamente contaminadas, el ambiente muy precario, el aseo personal totalmente descuidado, la basura alrededor conviviendo; escenario propenso a generar, en cualquier momento, una epidemia tanto a los que allí trabajan, como a las personas que consumen los productos, porque no están consumiendo un producto apto para los ciudadanos.

De parte de los comerciantes no aparece ninguna señal de cambiar esta situación, ninguno de ellos muestra como una preocupación la salubridad, tampoco los consumidores lo plantean como un problema, de allí que ha estado en esas condiciones durante más de 40 años. No obstante los vecinos mantienen una alta resistencia al lugar por la inapropiada higiene. El Municipio también lo manifiesta como una tragedia social que hay que cambiar.

Todos los movimientos en pro de los comerciantes realizados por las organizaciones políticas de los propios comerciantes (asociaciones, federación, movimiento APIE<sup>29</sup>) no contemplan en ningún momento la realización de hechos que apunten a modificar tal situación. Esto incluso nos deja claro que estamos tratando con un grupo de personas que aceptan ese escenario de vida como algo normal y que por tanto no tendrán cabida en el nuevo Guayaquil que plantea la salubridad, el orden y la imagen como algo indispensable para considerárselo en los espacios públicos *apropiado*. Estamos ante un grupo de personas paralizados, bloqueados en medio de la miseria, la porquería pero que portan el arma, posiblemente para nosotros, más poderosa para cambiar la economía del país: realizar intercambio eficiente en las peores circunstancias.

### **3. AUTODIAGNÓSTICO**

Por lo general un diagnóstico no es más que una radiografía del presente, el instante de un proceso, y una capacidad de lectura de ese momento; aquí se trata (al igual que en la contextualización) de la situación general de la PPG. Sin embargo, lo que se busca ahora, es establecer la percepción de los actores vivenciales en relación al objeto de estudio, objetivos y marco teórico de ésta investigación. Y, en este sentido, el eje de la descripción (o de la construcción a presentar) se refiere a las dificultades y potencialidades existentes en los actores para percibir y eludir la expropiación del potencial de su actividad y lograr su reversión hacia ellos.

No estamos aquí ante una descripción, pura y simple, de un fenómeno. Lo que se presenta es la percepción de los actores en relación a nuestro objeto de estudio; su acercamiento y alejamiento respecto a él, el conocimiento construido por ellos y extraído por nosotros en base a aspectos cualitativos.

---

<sup>29</sup> Movimiento de connotaciones políticas.

### 3.1. Identificación y diferenciación de los actores

La situación general de la Plaza, en la conciencia de sus actores, no se representa como un reconocimiento colectivo de la gestión global del negocio y de sus tensiones. Los comerciantes, y todos los sujetos vinculados a sus redes, asumen el lugar en que está ubicada la Plaza como eje de su discurso y de sus oposiciones y afinidades recíprocas.

El problema es la existencia de la PPG arguyen los mayoristas de la TTV. No queremos ir a Gómez Rendón señalan los comerciantes de la PPG.

El lugar expresa al dolor; sintetiza la coyuntura y organiza la identificación de los actores en relación a él y modela sus posibilidades de acción, define las formas de su interacción. El chulco no es un problema insoluble. El lugar es lo vital y es lo cuestionado. No es posible existir sin lugar. Hay una estrecha conexión entre el lugar (como razón de conflicto y de asociación) con la identificación y actuar de los actores. A partir de ello podemos reconocer los sujetos siguientes.

#### Tipos de Identificación

Según el que habla	Quién es el <i>nosotros</i>	Quién es el <i>otro</i>
A) Comerciantes asociados a la Federación	<input type="checkbox"/> Comerciante como función económica <input type="checkbox"/> Asociación particular afiliada a la Federación <input type="checkbox"/> Movimiento APIE <input type="checkbox"/> Subempleado <input type="checkbox"/> Informal	<input type="checkbox"/> Otras asoc. de comerciantes <input type="checkbox"/> Financista Introdutor <input type="checkbox"/> Mayoristas de la TTV Comisariatos Director de aseo y de mercado del cabildo <input type="checkbox"/> Policía Municipal <input type="checkbox"/> Cachineros <input type="checkbox"/> Vecinos
B) Comerciantes no asociados a la Federación	<input type="checkbox"/> Comerciante como función económica <input type="checkbox"/> Identificación cultural <input type="checkbox"/> Subempleado Informal <input type="checkbox"/> Evangelistas	<input type="checkbox"/> Asociaciones de comerciantes <input type="checkbox"/> Federación de comerciantes <input type="checkbox"/> Financista <input type="checkbox"/> Introdutor <input type="checkbox"/> Mayorista de la TTV <input type="checkbox"/> Comisariatos Municipio <input type="checkbox"/> Policía Municipal <input type="checkbox"/> Cachineros <input type="checkbox"/> Vecinos
C) Dirigentes de las Asociaciones	<input type="checkbox"/> Comerciante como función económica <input type="checkbox"/> Movimiento APIE <input type="checkbox"/> Asociación de comerciantes Informal	<input type="checkbox"/> Bases de las asociaciones <input type="checkbox"/> Otros dirigentes Federación de comerciantes

Según el que habla	Quién es el <i>nosotros</i>	Quién es el <i>otro</i>
D) Consumidor diario	<input type="checkbox"/> Vendedores de comidas preparadas <input type="checkbox"/> Dependientes de pequeños mayoristas <input type="checkbox"/> Clientes de PPG	<input type="checkbox"/> Comerciante minoristas <input type="checkbox"/> Cachinero <input type="checkbox"/> Policías metropolitanos <input type="checkbox"/> Vigilantes de tránsito
E) Consumidor semanal	<input type="checkbox"/> Comprador para consumo familiar <input type="checkbox"/> Trabajador de paga mensual básica <input type="checkbox"/> Trabajador de unidades productivas pequeñas <input type="checkbox"/> Subempleado	<input type="checkbox"/> Minoristas
F) Supermercados	<input type="checkbox"/> El gran empresario comerciante La formalidad institucional dominante	<input type="checkbox"/> Comerciante minorista <input type="checkbox"/> Mercados municipales <input type="checkbox"/> Tenderos
G) Vecinos	<input type="checkbox"/> Ciudadanía de clase media-baja <input type="checkbox"/> Vendedores de servicios a los comerciantes <input type="checkbox"/> Consumidores <input type="checkbox"/> Convivientes del mercado	<input type="checkbox"/> Comerciante minorista <input type="checkbox"/> Alcalde
H) Tenderos cercanos	<input type="checkbox"/> Vendedores al por mayor de productos elaborados <input type="checkbox"/> Convivientes del mercado	<input type="checkbox"/> Municipio <input type="checkbox"/> Pequeños Supermercados <input type="checkbox"/> Pequeño mayorista
I) Tenderos lejanos	<input type="checkbox"/> Vendedores al por menor de productos elaborados y de víveres	<input type="checkbox"/> Mercados municipales <input type="checkbox"/> Plazas de víveres <input type="checkbox"/> Supermercados <input type="checkbox"/> Pequeños supermercados
J) Técnicos	<input type="checkbox"/> Expertos metodológicos <input type="checkbox"/> Académicos investigadores <input type="checkbox"/> La sociedad	<input type="checkbox"/> Director de mercados del Municipio <input type="checkbox"/> Supermercados <input type="checkbox"/> Federación de Comerciantes Minoristas del Guayas <input type="checkbox"/> Policías Municipales

La diversidad de actores responde a las características de la red de comercio, a la gestión del lugar por parte de ellos y a nuestro propio involucramiento. La tipología no es, en ningún caso, arbitraria.

a) Comerciantes asociados a la federación.

· Aparecen identificados principalmente como actores que realizan una función económica (comerciantes de compra-venta), legalmente federados y asociados. Parte de la unión gremial los conduce a pertenecer al mismo grupo político que es presidido por el presidente de la federación, el grupo APIE. Aunque no se consideran políticos, siempre están al tanto de los sucesos y en aras de reclamar a los políticos de turno por sus derechos o las injusticias que sienten.

A pesar de estar federados y asociados, se reconocen sobretodo como informales y/o subempleados que realizan sus labores en las calles del centro de la ciudad. Consideran que es su única forma de sobrevivir y no se quejan por el apelativo de informales, sino por la inseguridad que sienten en el ambiente de trabajo.

· Encuentran a sus antagonicos, principalmente, con los policías municipales y con el director de mercados del municipio. Sus relaciones aunque en constante comunicación con ellos, son malas. Se encuentran en problemas con el Introdutor, quién es una competencia directa en su espacio y enfrentan amenazas de parte de los Mayoristas de la TTV que desean su desalojo. Los vecinos de la PPG están cansados de vivir con los olores y el peligro de la zona. Los cachineros (que disputan el lugar) son actores que dañan aún más la imagen del sector (se tiene como concepto que ellos venden artículos robados) y a los comiariatos que quedan como personajes ocultos, ya que no los nombran con regularidad.

b) Comerciantes no asociados a la Federación

· Básicamente la misma estructura y pensamiento que los comerciantes asociados. Sienten además una afinidad con la religión evangélica. No pertenecen al grupo APIE aunque pueden respaldar su gestión.

· Aunque se encuentran muy cercanos al territorio geográfico, no comparten ideologías políticas. Consideran corrupta a la Federación y sus asociaciones, no creen en sus líderes. Hay similitud en cuanto a *los otros* con los federados.

c) Dirigentes de las Asociaciones

· Se sienten responsables del gremio comerciante informal de la plaza PPG. Creen además que su labor es muy ardua, honrada, básica e indispensable en las asociaciones y en el movimiento APIE. Se autodenominan informales y no lo denotan como peyorativo.

· Hay debilidad en el interior de las estructuras asociativas. Tienen dificultades para cobrar las cuotas y se saben desorganizados. No existen buenas relaciones con los representantes de la federación, aunque sí se sienten *subyugados* y obedecen las disposiciones.

d) Consumidor diario

· El consumidor diario se percibe así mismo como un cliente importante de la PPG. El lugar le conviene básicamente por los precios. Normalmente acude a la PPG porque necesita abastecerse para sus negocios que dependan de comida fresca. Por lo general son: restaurantes, hoteles, hospitales, y tiendas que venden legumbres.

· Éste consumidor prefiere ir donde los introductores por los precios (pequeño mayoreo), los minoristas le resultan ajenos. Tiene problemas con las autoridades porque constantemente deben ofrecerles coimas para poder comprar en la calle (interrumpen el tráfico).

e) Consumidor Semanal

· Es el consumidor que se identifica como parte de una familia. Por lo general son amas de casas o esposos acompañados de hijos o esposas. Se lo toma como una tarea del hogar. Por lo general tienen bajos ingresos y tiempo disponible. Ya son conocidos y van a lugares específicos. Conocen el engranaje del lugar y se desenvuelven bien en él.

· Aunque parezca extraño, se sienten mal con el servicio que reciben. El factor más importante por el que van es por el precio, sin embargo se quejan mucho de la insalubridad del lugar y de la relativa calidad que reciben por el precio.

f) Supermercados

· Los gerentes de los supermercados se autodefinen como grandes empresarios que están a la vanguardia del negocio de los víveres. Se encuentran dentro de la formalidad de la economía y conservan bien su status quo.

· Aunque no creen que los mercados municipales ni los comerciantes minoristas puedan ser una gran competencia, les conviene que este comercio cada vez desaparezca para así consolidarse y apropiarse totalmente del mercado.

g) Vecinos

· Se consideran a ellos mismos como personas de estrato social medio-bajo. Se saben convivientes del sector y compradores además. Utilizan los servicios de la PPG y les venden sus servicios. Tienen una relación comercial básicamente.

· Muy a pesar de que tienen una fuerte relación comercial, están cansados de vivir en ese sector. Si muchos pudieran, se irían del lugar. El comerciante minorista es su *enemigo*, en vista de que malogra el sector de convivencia. Bulla en la noche y pestilencia en el día es de lo que se quejan. El alcalde, por otro lado, aseveran, que no hace nada por cambiar la situación y que los policías municipales se aprovechan de la situación para solicitar y recibir coimas.

h) Tenderos cercanos

· Se consideran vecinos de los comerciantes minoristas. A diferencia de los otros vecinos, ellos tienen una relación mucho más comercial. Realizan venta al mayoreo y de productos elaborados y menos perecibles.

· Para ellos, los otros son los pequeños supermercados, puesto que venden los mismos artículos pero con un mejor servicio. Aunque ellos dicen que éstos no son competencia, se nota la disminución de las ventas y el descontento que hay por la existencia de los pequeños supermercados. *El alcalde tampoco hace nada para mejorar su situación*, comentan.

i) Tenderos lejanos

· Se consideran vendedores al por menor de productos elaborados, menos perecibles y de víveres. A diferencia de los anteriores, su venta es al menoreo y su ubicación es lejana, por lo cual no se consideran vecinos

· Todos los que están en el negocio de venta de víveres, son competencia. Incluyendo el propio mercado PPG y los otros mercados de la ciudad.

j) Técnicos

· Son los expertos metodológicos con preocupación social. Pertenecen al claustro de la academia y desde ahí nace su preocupación para el mejor vivir de la ciudad. Con lógicas y prácticas distintas a las del mercado tratan de interpretarlo y entenderlo en su funcionamiento.

· Sus problemas surgen cuando encuentran indisposición en la Federación de Comerciantes Minoristas del Guayas. El director de mercados del municipio no lo consideran aliado y resaltan la participación de los supermercados como los ganadores de la desaparición de los mercados minoristas. Encuentran también un problema en los policías municipales quienes prohíben las reuniones asociadas.

### 3.2. El sentir de los actores

Con el fin de afianzar las conclusiones anteriormente citadas sobre las posiciones de los actores y sus reflexiones, pasamos a exponer literalmente ciertas frases *del que habla*.

a) Los dirigentes de la Federación se expresan sobre la propiedad de los lugares y sobre la rentabilidad del negocio.

· *Ellos deberían ser dueños, el municipio no tiene derecho a alquilarles algo que ellos han pagado por tanto tiempo.*

· *Fue rentable hace pocos años, hay personas que han perdido todo su dinero y no ganan más.*

b) Los comerciantes no asociados de la federación se expresan de la informalidad y de los comerciantes introductores.

· *Porque somos informales y vendemos los alimentos para la ciudad.*

· *Vienen del otro mercado (TTV) con sus productos y los venden en la calle.*

c) Los dirigentes de la Asociación hablan sobre la informalidad y la importancia del lugar:

· *Por parte de lo que es Guayaquil, regeneración urbana y todo, con turismo y lo que sea, es el mercado de la PPG.*

d) El consumidor diario se manifiesta sobre la PPG

· *Puedo llegar fácil y compro barato. Le cambiaría la viabilidad, el acceso.*

· *En dos cuadras compro de todo, al por mayor y a un buen precio.*

· *Creo que sí (sobre recibir financiamiento) porque son responsables para pagar sus deudas, son personas trabajadoras.*

e) El consumidor semanal habla sobre el lugar y la seguridad alimentaria:

· *Nada!, la gente se tiene que acostumbrar, así como se está acostumbrando a comprar allá (TTV)... Encuentro los productos más frescos y más económicos (PPG).*

· *Que sí sean dueños porque irían con agrado porque parece que eso de pagar alquiler los pone mal, los desubica.*

f) Los administradores de los supermercados:

· *Tienen que hacer un proyecto para reubicar esa gente, pero garantizándoles que van a seguir trabajando.*

· *Si a estos señores los reubican esto mejoraría, inclusive más gente trataría de llegar a ese mercado.*

g) Los vecinos se quejan de las condiciones:

· *Uno lo que quiere es el mercado... hay un mercado aquí en la calle Av. del ejército, pero los que están en la calle a esos no los soportamos... muy anti-higiénicos... todos queremos bienestar y aseo.*

· *Esta gente vive en hacinamiento, alquilan departamentos que son muy lindos y todo, pero viven quinientos en uno.*

h) Tenderos cercanos, sobre la ubicación y su situación como vendedores.

· *Para mí es muy mal que vayan a eliminar (la PPG), porque tanta gente estamos allá y no sé a dónde se mandará esa gente. No hay trabajo. A veces por eso aumenta los delincuentes, asaltos, porque no tienen trabajo y le quitan trabajo.*

· *Si eliminan PPG tendríamos que ir a Montebello mismo, o a dónde más toca ir: ¡Dígame!*

i) Tenderos lejanos, se manifiestan sobre la ubicación y formas de pago.

· *Se maltrata de tanto estar subiendo y bajando. A veces cuando nosotros nos vamos al centro, encontrábamos por la carretera unas racimas de verde, zanahorias lo que se cae cuando van al centro.*

· *Montebello queda mucho más lejos, no me ofrece ninguna ventaja, entonces compro en PPG.*

· *Si fían (en Montebello) pero solamente al siguiente día, ya al siguiente día no le pueden fiar.*

### 3.3. Evaluaciones del autodiagnóstico

Los comerciantes de la PPG le dan toda la importancia de sus acciones al *lugar de trabajo*. Esto no solo es evidente en el discurso, sino que identifican claramente al *dolor*, como las condiciones en su lugar de trabajo y las posibilidades de desalojo. Las situaciones políticas que se generan a través de este movilizador, son diversas y diarias. Implican negociaciones con Municipio, técnicos, dirigentes, comerciantes y vecindario.

La inmersión del actor en el *dolor* y su continua repetición en las acciones políticas y económicas para luchar por el espacio físico, lo desconcentran del problema de comercialización de los víveres y de su calidad de vida. En este sentido los técnicos, tratando de aliviar el *dolor* sentido por los comerciantes, utilizando las metodologías necesarias para llevar a término los procesos de construcción social del espacio, se sienten imposibilitados de avanzar hacia la propuesta global, e incluso la propuesta para aliviar el *dolor* que queda anulada por los cambios súbitos que los dirigentes tienen en las direcciones y en las decisiones que se toman a diario.

El movilizador, *lugar de trabajo*, cambia todos los días debido a las negociaciones que no dejan claro si serán reubicados o no, hasta que finalmente se sienten ganadores de la lucha política cuando el Municipio decide darles un lugar para trabajar, trasladándolos de sus lugares de trabajo habituales e inclusive de sus costumbres.

## 4. CONCLUSIONES

El curso del proceso investigativo de quince meses en la plaza Pedro Pablo Gómez muestra una transformación evidente en la forma de entender y de abordar los aspectos que conforman el comercio en la PPG, no en términos físicos sino mas bien en sus conceptos aunque la infraestructura también fue analizada y considerada relevante para realizar transacciones que impliquen víveres de consumo masivo. No obstante, consideramos que este es solo el inicio de una cadena de reformulaciones teórico-prácticas.

Antes de nuestra entrada al espacio socio comercial de la PPG se tenía un modelo de plaza basada en que sus actores tenían baja autoestima, concepción del problema de intercambio hacia a dentro aislado del conjunto social, que solo el municipio o la alta directiva podía hacer una propuesta de cambio y a la plaza concebida básicamente en sus aspectos de imagen.

En este momento la visión de este espacio socio comercial es diferente en forma positiva, hasta el punto que se la comienza ya a pensar como una salida real para el país.

Es importante señalar la forma como los comerciantes integrados al GIAP modificaron su discurso y reconocen una actividad conceptual concebida en ellos mismos en su práctica cotidiana. Una forma gráfica de mostrar esta transformación podría ser la frase dicha por uno de los dirigentes: *nosotros no somos un problema, somos una solución; aunque tenemos que mejorar muchísimo*.

El cuadro muestra como se fueron abordando diferentes partes de la metodología dependiendo de los resultados que se iban obteniendo en función de tiempos y contextos acordes a la cotidianidad comercial en la PPG.

Las aproximaciones anteriores nos dan como resultado la situación evaluada en la Plaza de víveres Pedro Pablo Gómez que nos lleva a realizar las siguientes determinaciones de problemas:

Los comerciantes minoristas se encuentran inmerso en una profunda crisis comercial fundamentalmente debido a cuatro situaciones: cultural, política, competencia, estructura comercial.

· *En lo que se refiere a lo cultural*, se deja claro que la forma de hacer comercio (sobre la base de la cultura popular que los vincula a lo lúdico en forma de viveza criolla), el acondicionamiento del espacio (profundo nivel de insalubridad, desorden, no es relevante la opinión de los clientes). De trascendental se descubre la forma de organización y de resolver los problemas, esto esta ligada a la figura de caudillo que busca continuamente en el poder municipal todas las respuestas y caminos par abordar cualquier problema, dicho sea de paso ha sido el obstáculo más destacable para nuestra labor de expertos metodológicos. Dos fuerzas en disputa: experto vivencial, con su características de entender la solución en acciones únicas, las acciones las lleva a cabo el máximo líder y maestro porque tiene acceso al poder, consideración del problema de propiedad únicamente de ellos (no reconoce otros actores) y en una realidad terminada; el experto metodológico, buscando establecer procesos, haciendo visible el poder en las bases sociales del comercio, mostrando la diversidad de otros actores y luchando por dejar presente que la realidad no esta terminada y que por tanto se puede construir y reconstruir el entramado comercial.

· *En lo político*, al ser un número tan alto de la fuerza productiva la que esta dedicada al comercio minorista y al realizar esta actividad en la zona urbana por lo regular en el casco comercial de la ciudad, se vuelve en un espacio altamente involucrado con la acción política del poder municipal de turno que buscan generar y re-generar la ciudad (desde antes de los inicios de la república) los ubica y los re-ubica a costa de la estabilidad y dinámica comercial esto los lleva a tener presente un vínculo municipal que por tener intereses de orden políticos (no comerciales) y en profundo desconocimiento de la trascendencia económica des-articula al espacio de comercio minorista una y otra vez y con cada acción de esta lo debilita progresivamente.

· *La competencia*, en este sector es tremendamente agresiva, podemos evidenciar la presencia en toda la ciudad (en todas las ciudades grandes del país) la presencia de supermercados que están cambiando las culturas de consumo de los clientes hacia la compra de los víveres por semanas en lugares que brindan una gama de distracciones, otros servicios (financieros, diversión o recreación, etc.) en un ambiente agradable, sin basura y con el apoyo de las autoridades municipales (les favorece con horarios de atención, el abastecimiento lo pueden hacer en sus bodegas propias, sin control de precios) todo esto los pone frente a un gran reto de generar un modelo de plaza que sea altamente competitiva (pensando también en el Tratado de Libre Comercio que impone precios bajos) de lo contrario desaparecerán como plaza.

· *La estructura comercial*, parece todo jugar en contra de los comerciantes, no juega a favor tampoco los encasilla en tasas financieras de alrededor del 700%, con dificultades para conseguir el producto (debido a las prohibiciones municipales) y por no tener una organización comercial acorde a las exigencias de la problemática (solo atinan a expresión política).

A partir de lo antes expresado podemos concretar la siguiente problemática:

· **Pobre recuperación de lo invertido**

La actividad comercial al por menor genera un retorno que no compensa la inversión hecha por los comerciantes. Años tras años se ve como los puestos disminuyen de tamaño y los endeudamientos son con mayor frecuencia a tasas cada vez más altas, todo esto agravado con que los pagos deben ser anticipados y diarios, del capital prestado. A esto le llamamos pobre recuperación de lo invertido.

· **Altos costos de crédito**

Como los comerciantes laboran en la vía pública se ven obligados a adquirir créditos a chulqueros o usureros con intereses de hasta 700% anual ya que son los únicos que les otorgan créditos.

Al existir mayor número de puestos de trabajo, sus ventas van decreciendo y cada vez compran menos productos, es ahí cuando tienen que invertir más capital en sus puestos para lo que recurren a los chulqueros en busca de nuevos préstamos, que son impagables por los altos intereses a los que les otorgan el préstamo y porque tienen que pagarlo cada semana o en ciertas ocasiones diariamente, lo que les implica más endeudamiento.

· **Distancia entre la Plaza de Pedro Pablo Gómez y el Terminal de transferencia de Víveres Monte bello**

Existe una distancia de varios kilómetros entre estos dos mercados lo cual dificulta la comercialización de los productos (víveres de primera necesidad para la población de Guayaquil).

La Municipalidad de Guayaquil ha creado una ordenanza en la que señala que ningún camión podrá transportar productos de consumo básico hasta la plaza de

*Pedro Pablo Gómez* que se encuentra ubicada dentro de la ciudad de Guayaquil, por tanto, los camiones, según la ordenanza, sólo pueden transitar la vía perimetral, que es la vía que bordea la ciudad sin tener que ingresar a la ciudad para movilizar su carga. Esta es la razón por la que crearon el Terminal de Transferencia de Víveres *Monte bello* en el trayecto de esta vía.

El soborno es otra de las consecuencias que han acarreado esta ordenanza, puesto que, se ven obligados a dar coimas a los encargados de que se cumpla esta ley (la Comisión de Tránsito del Guayas) para poder ingresar en las madrugadas a la ciudad y poder entregar sus productos en la plaza de *Pedro Pablo Gómez*.

· **Desalojo del lugar**

Desalojar a los comerciantes minoristas de la Plaza *Pedro Pablo Gómez* parece una prioridad para la Municipalidad de Guayaquil porque, se dice, que esta plaza no permite que se ejecute por completo el Plan de Regeneración Urbana (que ha venido llevando la municipalidad durante los últimos 4 años), que es el de dar ornato a la ciudad; ya han regenerado otras plazas, otros mercados y solo la plaza de *Pedro Pablo Gómez* no se ha podido regenerar, según la municipalidad. Los comerciantes minoristas consideran que el ser desalojado es su problema principal o prioritario porque llevan 3 años y varios meses en la incertidumbre de que todos los meses serán desalojados.

La regeneración urbana se ha dado en otros mercados y los comerciantes que no tuvieron la suerte de ser reubicados en sus mismos mercados han ido a parar a la plaza de *Pedro Pablo Gómez* siendo esta otra consecuencia que afecta considerablemente el traslado de los comerciantes minoristas de esta plaza porque se ha convertido en un lugar de refugio para los comerciantes de otros mercados.

## 5. PROPUESTA: EL PAI

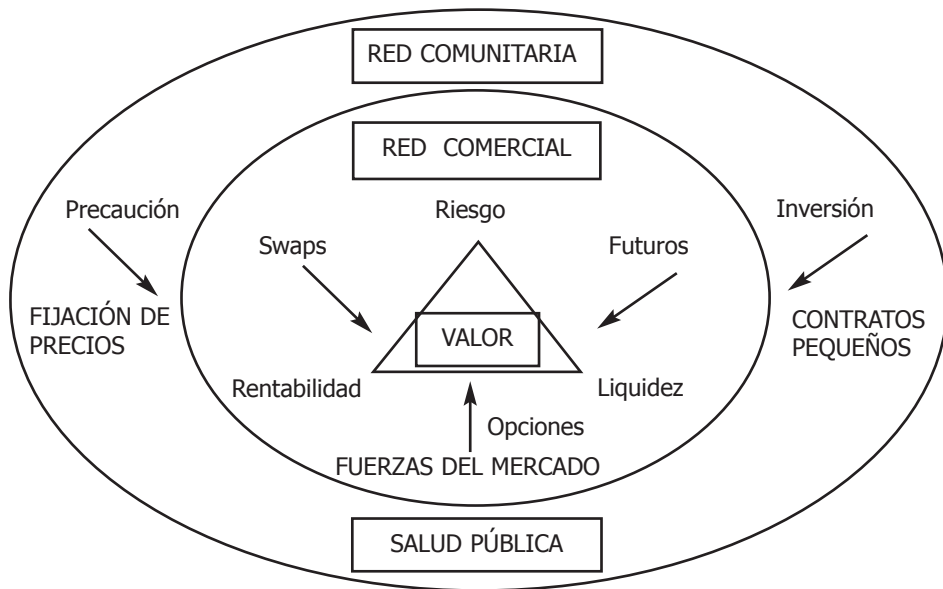
La contribución de los trabajos teóricos individuales a la investigación colectiva, a partir de la situación descrita, permiten la construcción plan de acción que se interpreta desde las siguientes perspectivas:

Una perspectiva ecológica enraizada en las premisas que definen las condiciones naturales y sociales que hacen posible una práctica de seguridad alimentaria, una Física social como planteamiento. En las Plazas ello debe tomar cuerpo como práctica y Política de Salud pública. La Cultura de la insalubridad en los mercados es su antítesis. Significa evadir la enfermedad o eludir toda posibilidad social de que esa cultura contribuya a que seamos biológicamente depredados por otros organismos. Se trata, en el fondo, de gestionar la Plaza para construir un mejor grado de control del flujo de energía hacia nosotros como especie.

La perspectiva del valor, de su construcción con riesgo e incertidumbre, que articula una lógica reticular de comportamiento que requiere coordinación y que, terminalmente, confluyen en la plaza, para sustentar los ciclos de producción de modo reproductivo de la diversidad de productos intercambiados en ella.

La perspectiva de los flujos financieros y el crédito que forjan una necesidad reticular en la fijación de precios, en la transmisión de información y en el financiamiento; dimensión que incorpora el análisis de riesgo bajo la dialéctica de distribución del valor en correspondencia a los esfuerzos realizados para desarrollar el intercambio como actividad socialmente reconocida, útil. Desde aquí toma base la financiación (crédito y políticas de ahorro) para plantear la creación de Cooperativas financieras que se construyan a partir de la dinámica transaccional de la plaza. Esto demanda una financiación centrada en la actividad de intercambio, excluyendo el patrimonio, que no es lo usual en el crédito bancario. Una capacidad de proteger a la Plaza de los riesgos e incertidumbre. Y una gestión de los inventarios que proteja la producción futura, eleve la liquidez de la Plaza y aumente el poder adquisitivo de los clientes del mercado.

La perspectiva del equilibrio y del intercambio justo que determinan un sistema de establecimiento de precios en un marco que relacione riesgo y rentabilidad de modo directamente proporcional; esto demanda flujos transparentes de información, una capacidad de negociación de precios variables y una comercialización capaz de informar a la demanda del mejor uso posible de los productos ofertados, lo que hace surgir la variable capacitación como necesaria.



El gráfico anterior es conceptualmente integrador de estas perspectivas: una red comunitaria que tiene necesidad de proteger su patrimonio, de invertir, de transar, de promover la salud pública y generar ocupación.

De todo lo analizado surge el Plan de Acción Integral (PAI) que lo denominamos así: *construir más ciudad con un mejor comercio*. La razón para esta forma de nombrar es sencilla. Es necesario armonizar la política de regeneración urbana de la ciudad de Guayaquil que lleva adelante su Municipio con los anhelos y deseos de los usuarios de la Plaza por asegurar, a los comerciantes, un ingreso digno para sus familias, y a los consumidores, la calidad de los productos y del lugar en que realizan las compras. Sus bloques componentes son tres:

1) Comercialización saludable. Higiene y manipuleo del área y de los productos que eviten insalubridad, maltratos y pérdidas.

2) Red de información. Veraz, oportuna, para consumidores y vendedores, que permita elegir, a cada uno de los actores, el precio que mejor responda a su necesidad de rendimiento y riesgo aceptado, y a las expectativas del consumidor respecto a calidad, precios y poder adquisitivo.

3) Alternativas que sean sostenibles. Introducir elementos para que la interacción entre comerciantes, consumidores y autoridades reconstruya, reproductiva y permanentemente, un desempeño de cada actor, acorde con el objetivo de servicio de calidad.

De estos componentes se derivan los siguientes proyectos o líneas de acción:

#### a) Construcción de un mercado ecológico

Se trata de aprovechar los recursos utilizados en las Plazas para reducir los desperdicios al mínimo posible.

##### · Diseño e Infraestructura

· Busca plasmar, en lo físico, las demandas de los participantes de la plaza; por ejemplo, los comerciantes tienen necesidades de puestos de trabajo de tamaño variable adaptado al tipo de productos vendidos.

· En un mercado con puestos uniformes y rígidos un espacio de 4m<sup>2</sup> es diferenciadamente eficiente para un vendedor de verde respecto a uno de yucas; en cambio para un vendedor de especias esa superficie es excesivamente grande.

· Fácil entrada y salida de la Plaza que buscan los proveedores de los comerciantes que llegan al mercado.

· Orden y pronta ubicación de los productos buscados por los consumidores; parte de la calidad de gestión de los mercados es disminuir sus tiempos de compra.

· Por ejemplo hay que evitar que los consumidores recorran el mercado buscando el tomate más barato elevando su gasto de energía y el tiempo empleado.

· Un mercado diseñado por secciones evita recorrer toda la Plaza innecesariamente.

- Se trata de plasmar un bosquejo para que los usuarios se apropien de él como concepto de ahorro de tiempo.

- **Atención al cliente.**

- Esto supone:

- La existencia de puestos de primeros auxilios y, para casos más serios, de ambulancia.

- Una oficina de Defensa al Consumidor en la que se registren, se investiguen y solucionen acerca de los reclamos sobre precios, calidad del producto y del trato a los usuarios, quiénes no deben sentirse perjudicados al comprar en la Plaza.

- Limpieza permanente de los puestos y corredores.

- Asesoría sobre el mejor uso de los productos vendidos.

- Coches para cargar y trasladar las compras, de un lugar a otro, dentro del recinto de la Plaza; la finalidad es reducir la fatiga al comprar.

- Climatizar y sonorizar el área de la Plaza.

- Seguridad interna en el mercado para evitar asaltos en sus instalaciones y en sus alrededores.

- Cuatro días de feria al mes para liquidar, semanalmente, los inventarios de la Plaza.

- Un conjunto de servicios (comedores, baterías sanitarias, surtidores de agua, telefonía y un área de recreación infantil) para los usuarios del Mercado.

- Estructurar un comité de vigilancia de este sistema, en la perspectiva de desarrollar procesos de mejoramiento continuo de la calidad del lugar y de la gestión del comercio formado por: la organización de los Comerciantes, Municipio de Guayaquil (Departamento de Mercados y de Higiene), Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (Arquitectura, Ingeniería, Comercio y Finanzas), Intendencia y la Tribuna de defensa del Consumidor.

- Un Departamento de Seguridad y Vigilancia para evitar la viveza criolla, ruidos, malos olores, tensiones y sobresaltos en la plaza.

- **Recolección, clasificación, traslado y reciclaje de desechos**

- Colocar en la Plaza un conjunto de recipientes, estratégicamente ubicados y adecuadamente diferenciados, para que la primera recolección y clasificación parta de la conducta y apoyo de los vendedores y clientes.

- Traslado y reposición, constante, de los recipientes llenos.

- Sistemas de producción de abono orgánico y otros productos derivados del reciclaje de los desperdicios a base de redes domiciliarias que podrían, inclusive, ser vendidos en la Plaza que actuaría como intermediario de los productores.

- Desarrollar convenios con los industriales para hacer factible ofertas a precios más bajos reduciendo los gastos de publicidad y de envasado que, normalmente, acompaña la presentación de productos.

- Organizar un sistema de información desde la Plaza hacia los industriales para crear una mejor capacidad de manejo de sus inventarios que contribuya a reducir los costes de envasado para formar ventajas adicionales en los precios de oferta del mercado.

- Crear un comité integrado por la organización de los comerciantes, Municipio de Guayaquil (Departamento de control ambiental), Universidad Católica Santiago de Guayaquil (Facultad Técnica para el Desarrollo), gremios de los Industriales e Industrias específicas y estratégicas.

- **Programa de salud.**

- Organizar servicios de salud, en el recinto de la Plaza, para atender a las familias que laboran en las Plazas (Padres e hijos), de modo que las exigencias horarias de la actividad no interfieran con la capacidad de atención a las familias.

- Incorporar los servicios médicos de la Plaza a los sistemas de gestión de salud del Ministerio respectivo para extender su atención a pacientes que habiten en los alrededores de los mercados, preferentemente.

- La política es eludir las prácticas de automedicación y lograr cubrir el déficit de atención ambulatoria de la población más ligada a los mercados.

- Desarrollar sistemas de prevención que contribuyan a la higienización del Mercado, particularmente, en la fase de invierno.

- Impulsar un sistema de información, orientado a los usuarios, para mejorar las prácticas nutricionales de la población.

- Formar un comité integrado por el Ministerio de Salud Pública, su contraparte Municipal, organización de los comerciantes y Facultad de Medicina de la Universidad Católica.

## **b) Construcción de un sistema de comercialización en Red**

En este eje se pretenden aprovechar la fortaleza de las redes para formar beneficios a todos los participantes de la plaza con fines de un desarrollo colectivo y no excluyente; así proponemos:

- **Sistema de Distribución**

- Reducir los tiempos de aprovisionamientos por parte de los comerciantes para poder manejar productos más frescos y elevar su grado de negociación y competitividad con supermercados y comisariatos; no hay mejor marketing que la calidad a buen precio del producto ofertado.

- Este sistema debe ser flexible para coordinar, adecuadamente, oferta y demanda de manera tal que la Plaza, semanalmente, se vacíe y autorregule.

- A diferencia de los supermercados que tienen altos niveles de uso de energía eléctrica y grandes recursos destinados a control y supervisión de su gestión de ventas, que son cargados a los precios, y que les exigen altos volúmenes de venta, las Plazas, manejan bajos niveles de empleo de energía eléctrica y no incurren en

gastos de supervisión y control; sus costes fijos son bajos y les es posible ofertar mejores precios.

- La Organización de los Comerciantes deberá designar un equipo de trabajo con esta función.

- **Sistema de Financiación.** Organizar una Cooperativa de Ahorro y crédito con varias funciones esenciales:

- Liberar a los comerciantes de la carga del crédito usurario para desarrollar una capacidad de inversión que financie el proceso de reestructuración de la Plaza.

- Crear y proteger prácticas crediticias fundadas en la actividad de la Plaza y de los comerciantes sin entrega de colaterales patrimoniales como garantías de los créditos otorgados.

- Desarrollar las coberturas necesarias para, como gestión de la Plaza, cubrir los negocios individuales de los riesgos e incertidumbre a las que está sujeta la actividad. Para ello deberá crear métodos prácticos de control de las ventas para evaluar a sus clientes como, por ejemplo: mirar el polvo del inventario (ya que el poco polvo significa alta rotación de inventario), mirar los volúmenes de productos que maneja (bastante stock significa que mueve un importante capital) y mirar el número de clientes y monto de transacciones que realiza en un corto período de tiempo a diversas horas (permite tener la idea de si la Cooperativa va a tener un buen cliente). Se supone que la opción de tasa interés (12% anual o 700% anual) es proclive a tener buenos clientes sin necesidad de recurrir a referentes patrimoniales como sí ocurre en la Banca.

- Acoplar la rotación de inventarios del mercado, impulsando el vaciamiento de la Plaza, como parte de su sistema de captación de liquidez.

- Estructurar sistemas para retener, el mayor tiempo posible, la liquidez generada en la Plaza apoyando el conjunto de servicios que la proyectan como Mercado multifuncional.

- Se creará un comité integrado por la Organización de Comerciantes y por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (Carrera de Comercio y Finanzas) como responsables de la estructuración del sistema previsto.

- **Sistema de Información para Gestión del Comercio.** Debido a que actualmente se utiliza la información para ganar poder de mercado es difícil corroborar su veracidad lo que va en detrimento de pequeños agricultores y consumidores; por tanto, es imprescindible:

- Constituir una base de datos que actualice, por lo menos tres veces al día, los precios y volúmenes tranzados en la Plaza.

- Difundir, mediante tableros electrónicos ubicados en la Plaza, la información actualizada de manera que las transacciones se adapten en todo momento a la variación de los precios como modo de ajuste de las expectativas del Mercado.

Utilizar, con iguales fines, y de modo externo a la Plaza, la Prensa y la Radio a fin de evitar la manipulación de la información y la formación de ganancias espurias (por no guardar proporcionalidad directa con el riesgo asumido por cada participante de la red y que va desde el agricultor al consumidor final).

- Articular el sistema de información a otras finalidades de la Plaza ya referidas.

- Un comité integrado por la Organización de los Comerciantes y por la Carrera de Comercio y Finanzas se encargará de su implementación.

- **Sistema Integrado de establecimiento de precios.** Debido a que dentro de las redes, que van desde el agricultor al consumidor final, existen actores con distintos niveles de poder de mercado y diferentes niveles de riesgo y dado que, por lo general, los actores que manejan bajos índices de riesgo tienen, contradictoriamente, el mayor poder de mercado por disponer de la información más reciente, las redes son inequitativas; usualmente los actores más perjudicados son los productores y consumidores y los beneficiados son los introductores, mayoristas y semi-mayoristas. Por tanto, es imprescindible crear una Cámara de Compensación con las siguientes funciones básicas:

- Analizar precios y hacer conocer al Mercado las tendencias formadas por éstos para guiar las decisiones y el comportamiento de los actores.

- Equilibrar los beneficios obtenidos por cada participante de las redes acorde al nivel de riesgos y costes que posea fijando los precios de intercambio que logre esos fines.

- Establecer los mecanismos o sistemas de cobertura de riesgo a los precios fijados (opciones y futuros) que existen en los mercados financieros internacionales.

- Contratos que deben ser manejados por la Cámara de compensación para evitar complicaciones en materia de procedimientos y trámites a quienes los negocien a fin de lograr, realmente, las coberturas de riesgo que, a nivel macro, controlarán la inflación especulativa.

- Formar los corredores de Bolsa que posibiliten este modo de organización.

- Se integrará un Comité formado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Bolsa de Valores de Guayaquil, Municipio (Departamento de Mercados), Superintendencia de Bancos y la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil (carrera de Comercio y Finanzas)

### C) Programa de capacitación permanente

Las 2 líneas de este eje buscan desarrollar las capacidades de los comerciantes para adecuar sus conductas a este nuevo diseño de la acción de las Plazas.

- **Programas de Capacitación Permanente.**

- Procura desarrollar técnicas que nazcan del análisis de la realidad que viven día a día los comerciantes y que les permitan mejorar en Administración, Ventas, atención al cliente, financiación y más.

- Se creará el Centro de capacitación permanente del Comerciante Minorista, en siglas, *CAPECOM*.
- El Centro funcionará mediante aportes de los comerciantes.
- Además de capacitación el CAPECOM impulsará tareas de investigación aplicada a la actividad para lograr un proceso de mejoramiento continuo.
- Funcionará con donaciones, aportes de los Comerciantes y con recursos derivados de alianzas estratégicas con instituciones nacionales y extranjeras vinculadas a la educación en las actividades de Comercio.
- Se formará un Comité integrado por el Ministerio de Educación Pública, Fundaciones afines, Municipio de Guayaquil (Programa Aprendamos) Organización de los Comerciantes y la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

· **Interacción entre Redes comerciales**

- La plaza debe proveer víveres de buena calidad y a costos asequibles a la población que debe abastecer. Un país sin buena alimentación esta condenado a la pobreza.
- Las plazas son estructuras fundamentales dentro de una política de Seguridad Alimentaria y a ello responde el bosquejo organizativo descrito hasta aquí en que se la concibe como parte del Sistema de Salud Pública.
- La herramienta considerada adecuada a este propósito son los Talleres de integración entre las plazas de la ciudad.

Los talleres que plantean la elaboración de un proyecto definitivo enmarcado en el nombre dado a esta propuesta de acción integral; su estructura puede observarse así:

a) *Objetivo:*

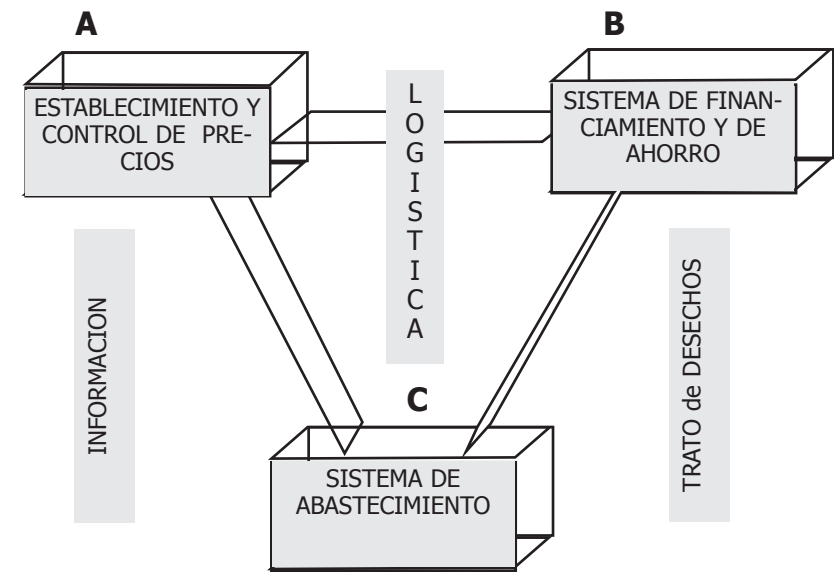
Construir una propuesta de plaza de comercialización de víveres que sustente la viabilidad económica para los agentes del intercambio en la Plaza Pedro Pablo Gómez, que articule la visión de ciudad del Municipio de Guayaquil y las necesidades de servicio con calidad que satisfaga a los consumidores.

b) *Objetivos Específicos:*

- Evidenciar la practicidad de los conceptos analizados sobre el riesgo y la rentabilidad a través de un conjunto de proyectos que corrijan la relación inversa existente en estas dos variables.
- Censar a consumidores, comerciantes y productores, conformando la *cadena de valor* que considere, adecuadamente, las expectativas de todos ellos.
- Proponer una cultura de producción, consumo y reciclaje.
- Elaborar un sistema de información que sea pertinente para la toma de decisiones y la promoción de la competitividad entre los actores de los mercados reticularmente considerados.

La interacción entre plazas, básicamente, apunta a producir los mismos sistemas de comportamientos en todas ellas; constituye el modo de generalizar la propuesta aquí bosquejada y detallada. El diagrama presentado, a continuación, sintetiza la estructura del sistema propuesto y de enlace a todas las plazas.

ELEMENTOS DEL MERCADO



Para ejecutar este programa de generalización de esta nueva forma de Plaza se creará un Comité integrado por los Ministerios de Salud Pública y de Agricultura y Ganadería, Municipio de Guayaquil, Organizaciones de Comerciantes y la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Hasta aquí la propuesta como expresión de las dimensiones asumidas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAUZ MANCILLA, Julio (2004-2005), *El Crédito*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- CASTILLO NAZARENO, Uriel (2004-2005), *Flujos Financieros de Mercados*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- CHÁVEZ GARCÍA, Jack (2004-2005), *El Valor*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- ESTUPIÑÁN GÓMEZ, Ibeth (2004-2005), *El Intercambio Justo de Víveres*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- GUEVARA BASTIDAS, Héctor (2004-2005), *El Riego*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- LEÓN GONZÁLEZ, Carlos (2004-2005), *Bases Históricas y naturales para una Política de seguridad Alimentaria*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- MALDONADO KARPOVA, Andrey (2004-2005), *Los Equilibrios*, trabajo teórico individual para el Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.
- Folletos sobre mercados de Commodities de la CBOT-Chicago (2005) Análisis Técnico, la CBOT-Chicago (2005)
- JORRION Phillips, *Valor en Riego*, Editorial Prentice-Hall (2002)
- HULL John, *Futuros, Opciones y Otros derivados*, Editorial Prentice-Hall (1996).
- Unidades Temáticas del Master en Investigación Participativa para el Desarrollo Local (2003-2004), Universidad Complutense de Madrid.

## **GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA: EL CASO DE LA REFORMA DE SALUD Y LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL SERVICIO DE SALUD DE TALCAHUANO, CHILE**

LILIANA CORTÉS  
NORA DONOSO  
INGRID FONTALBA  
CARLOS OCHSENIUS

### **1. PRESENTACIÓN**

El trabajo que se presenta a continuación pretende alimentar el proceso colectivo emprendido por un grupo de alumnos-investigadores del Master en torno al perfeccionamiento y proyecciones del proceso participativo puesto en práctica por uno de los 28 Servicios descentralizados de Salud (Talcahuano) a partir del año 2000 a la fecha. Dicho proceso se intersecta con la discusión y primera fase de aplicación de la Reforma de la Salud impulsada como punto cúlmine de su agenda política por el tercer gobierno post-dictatorial chileno (Ricardo Lagos, 2000-2006). Los inicios de la Reforma catapultaron tempranamente a la ex-ministra de Salud Michelle Bachelet (2000-2002) como líder político nacional. Actualmente es candidata presidencial socialista de la coalición Concertación de Partidos por la Democracia. Bachelet, según reiteradas encuestas de opinión pública, ostenta la primera opción en las preferencias ciudadanas para suceder a Lagos el año 2006.

El presente documento pretende aportar un marco socio-político e institucional comprensivo de la transformación general de la esfera y función pública -estatal y no estatal- de las últimas décadas, de la cual son tributarios numerosos esfuerzos asociativos y agendas de participación de la sociedad civil nacional. Entre las cuales destacan las que han animado al sector salud, antes y después de la mencionada Reforma. Analizando en detalle el caso avanzado para los cánones nacionales del Servicio de Salud Talcahuano, el documento describe y evalúa los actores y proyectos que dan forma a su estrategia de participación, las tensiones y oportu-

nidades que ella abre entre concepciones y prácticas divergentes entre democracia representativa y directa, ciudadanía activa y pasiva, inducida o autónoma del estado, dentro de un horizonte de recomposición de un proyecto de profundización de conquistas democráticas en el Chile post-autoritario del cual el sector salud históricamente ha sido parte. El documento finaliza entregando algunos resultados y proyecciones preliminares del proceso de investigación-acción realizado con funcionarios y organizaciones sociales involucradas en la experiencia participativa del mencionado Servicio.

## 2. ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN UNA DEMOCRACIA DE *BAJA INTENSIDAD*

Los procesos políticos, económicos y socio-culturales iniciados desde mediados de la década del 70 y entendidos bajo los amplios conceptos de *globalización* y *modernización* han impactado fuertemente en los estados y las sociedades, así como sus vínculos históricos mutuos. Tal es también el caso de Chile. Este ciclo largo de cambio social según variados autores, están recomponiendo las identidades sociales, los actores y las formas de acción colectiva.

Dichos cambios estarían reposicionando a la *sociedad civil* como un campo de iniciativa social, no orientada al lucro o a la apropiación individual de beneficios económicos, ni a los fines de competencia y hegemonía política por la conducción *desde arriba* de la sociedad (Avritzer 1999). Dentro de este amplio campo en recomposición -no meramente residual entre el estado y el mercado, si se piensa que las interacciones civiles son en sí mismos la base de cohesión de la propia sociedad (Mires 1999)-, sobresalen formas de nucleamiento, promoción y defensa de intereses sociales y comunitarios, anclados generalmente en el espacio local o incluso micro-local. Ello sin descartar su implicación con entidades pares situadas dentro y fuera de las fronteras de los estados nacionales (*glocales*). Es aquí donde surgen o recrean identidades sociales excluidas -y también muchas veces excluyentes-, como respuesta a la incapacidad o impotencia ciudadana de controlar las orientaciones y compromisos ético-sociales de sus respectivos representantes políticos y Estados, y estos últimos a su vez, los procesos de globalización que se les imponen exteriormente (Castells 1996).

Con todo, tal como detecta tempranamente un autor para el período chileno de posdictadura, con toda la ambigüedad de una democracia de *baja intensidad* ciudadana (O'Donnell 1993 citado por Cunill 1998) *en los intersticios del Estado, las ONGs, las redes asociativas y de comunicación puede verse como posibilidad en gestación otro proyecto de descentralización -de ejercicio de deberes y derechos ciudadanos e innovación institucional, agregamos- caracterizado por*

*su talante democratizante; su adhesión a un horizonte de valores universales aplicables a diversos campos de acción pública; su interés por desarrollar o velar por una gestión solidaria de calidad, no clientelar ni discriminatoria en los servicios básicos entregados (Guerra 1997). Todo lo cual, según el mismo autor, reafirmaría un principio de *responsabilidad por la dirección de la sociedad (...)* y *desecharía al mismo tiempo la falsa opción entre Estado y sociedad.**

Ello supondría que estas formas de asociatividad civil pueden verse reforzadas o incluso estimuladas por cambios institucionales paralelos de la esfera estatal. Las iniciativas de desconcentración y descentralización administrativa -Reforma o modernización del Estado- y la creación de nuevos programas sociales surgidos para compensar o mitigar los efectos de las políticas de ajuste económico doméstico a la economía mundial o para responder a las demandas internas de integración y equidad social de sectores sociales y territoriales marginados del proceso globalizador, han ido generando un espacio emergente de diálogo y cooperación, que no excluye nuevos conflictos o interferencias entre estado y sociedad civil atendiendo a las distintas lógicas que pugnan por orientar esos cambios institucionales (Guerra 1997). En efecto, tanto el proyecto hegemónico neoliberal como quienes intentan corregirlo o ampliarlo necesitan de una sociedad civil activa y propositiva (Guerra 1997, Dagnino 2002). Unos para eximir al estado de sus tradicionales responsabilidades sociales (*estado mínimo*) traspasándolas a los agentes del mercado o, subsidiadamente, a las organizaciones sin fines de lucro o filantrópicas crecientemente reconvertidas a agencias de contención o parcelación de la demanda social. Otros, para reestablecer la función pública tanto del estado como de la sociedad civil en la definición de los fines y medios del orden social.

Este doble movimiento pone en relación y disputa, muchas veces en ciclos alternos de cercanía-distancia, conflicto-cooperación, tanto a:

1) nuevos actores no exclusivamente estatales de acción pública que ligan la defensa o promoción de sus intereses y aspiraciones particulares a aspectos más generales del orden social y político (Cunill 1998); como a

2) nuevas orientaciones y prácticas en el diseño y/o ejecución de políticas sociales desde algunos niveles o programas descentralizados de la institucionalidad estatal.

Dichas relaciones, con disímiles niveles de profundidad, sustentabilidad e institucionalización -que excepcionalmente logran en el Chile post90 reconocimiento o regulación legislativa- abre de hecho nuevos espacios o esferas de *publicación* del interés social (Cunill 1998) y, por lo tanto, posibles nuevos campos nuevos para la acción ciudadana.

En una democracia de baja intensidad y creatividad institucional y fuertes desigualdades sociales como la chilena, son las estrategias y políticas focalizadas

de desarrollo social o local, aunque no obtengan institucionalidad ni autoridad unificada, las que instalan prácticas y sistemas participativos micro-social o territorial de diversa suerte y sostenibilidad en el tiempo. Las cuales han evolucionado recientemente hacia la creación de espacios directos, no mediatizados por el sistema político, embriones de espacios de concertación pública local. La crisis de legitimidad del sistema político y del estado en vastos sectores de pobreza, sin alentar salidas violentas como antaño, pero que redundan en Chile en signos riesgosos de apatía y volatilidad electoral, progresiva erosión de la adhesión democrática, probablemente así lo han aconsejado. Lo cual se alinea bien con un diseño (y una lectura) centralizada y global operada desde las agencias multilaterales de desarrollo, de hacer de la comunidad local un recurso económico y de la sociedad civil un *socio* de un desarrollo verticalmente diseñado (Paley 2001, Mato 2004). Ellas han recomendado a la creación de nuevas políticas y agencias sociales destinadas a mitigar con los menores recursos posibles, *liviandad* y agilidad institucional, las secuelas y efectos no deseados de la aplicación de ese mismo modelo de desarrollo, de tal modo de no distraer recursos a las necesidades de la acumulación e inversión privada garantizada por una férrea conducción macroeconómica. Dichas políticas y agencias deben hacerse cargo de complejas funciones: lucha contra la pobreza, introducción de criterios de solidaridad o equidad social mínimas a las políticas de desarrollo, al mismo tiempo que mantenimiento del orden social, legitimidad de las instituciones democráticas y construcción de un entorno favorable a la eficacia de la política pública vía cooperación social en un estado y una economía que ya no controla ni interna ni externamente al espacio nacional y local todos los recursos de poder. De allí que un emergente modelo de *governabilidad democrática*, que expresa estas tensiones, es requerido para operar.

Si lo anterior se muestra plausible, podría expresar tendencialmente el tránsito de una concepción restringida de gobernabilidad que ha caracterizado tanto la institucionalidad como el programa y la cultura política de la elite política posdictatorial chilena (de la Maza y Ochsenius 2004), a una concepción más amplia y de largo plazo como el sugerido por el concepto de gobernanza o *governabilidad democrática* (de la Maza 1999). Esto es, la consideración que el ejercicio del poder no puede resultar un atributo exclusivo de los gobiernos de turno, limitados severamente en sus funciones, atribuciones y recursos de poder político producto de los procesos globalizadores y privatizadores en curso así como de los particulares arreglos de la *transición* chilena, sino también compete a los actores de la sociedad civil implicados en -o afectados por- las decisiones públicas del estado y semi-públicas del mercado.

En este sentido, se puede hipotetizar que tanto funcionarios públicos como asociaciones de la sociedad civil se encuentran frente al desafío común -enfren-

tado ya sea *de abajo hacia arriba* o *de arriba hacia abajo*- de movilizar y coordinar recursos dispersos entre instituciones públicas y actores sociales, tales como organizaciones sociales, ONGs, redes solidarias comunitarias. Dando origen con ello a diversas formas, instancias e instituciones mixtas de concertación y deliberación público-comunitarias que amplían y diversifican los espacios de interacción entre Estado y sociedad civil, especialmente en sus segmentos tradicionalmente marginados como las organizaciones sociales de base (Ochsenius 2004).

Desde el punto de vista de la actoría social, una concepción de gobernanza alojada progresivamente en el funcionamiento y prácticas desde el interior del Estado, daría una mejor base de sustentación a lo que se entiende por ciudadanía *activa y deliberante* (Jones y Gaventa 2002). Esto es, a una relación Sociedad Civil-Estado que instituye cursos y mecanismos de co-participación de quienes no ejercen el poder político institucionalizado en la definición de los intereses, prioridades y control del quehacer público, los cuales buscan incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente acerca de los temas de la agenda que preocupa a la comunidad política y coordinar sus esfuerzos de generación y ampliación de bienes públicos que, a diferencia de décadas atrás, ya no provee o asegura por sí solo el estado ni el mercado.

Bajo esta perspectiva, la dimensión activa de la ciudadanía se expresaría en prácticas de participación social y política dirigidos a, entre otros:

a) construir formas asociativas de segundo grado que acojan y procesen la demanda social, entre otras, por *más y mejor Estado* conjuntamente que por más ingerencia de la *Sociedad para gobernar el futuro* -como reza el título del Informe de Desarrollo Humano para Chile (PNUD 2000);

b) buscar influir *desde abajo* en los cursos de toma de decisiones del Estado particularmente en el diseño, gestión y control de las políticas públicas, especialmente las sociales;

c) emprender iniciativas colectivas de bien público legitimadas desde un enfoque de derechos, escasa o no reconocidos formalmente por el Estado;

d) impulsar la emergencia de nuevos sujetos y campos de acción pública antes invisibilizados por el sistema político institucionalizado de representación.

Con todo, de este marco más bien normativo se desprenden numerosas interrogantes. Entre ellas, si acaso las nuevas formas de conexión sociedad civil con sistema político para el enfrentamiento a dilemas, recursos limitados, establecimiento de prioridades, búsqueda de soluciones a problemas colectivos relacionadas con el desarrollo social o local denotan un proceso de reconstrucción democrática del Estado de efectos duraderos; si contribuyen o no a la superación de la fragmentación de la Sociedad Civil, a la generación en ella de nuevas capacida-

des -asociatividad, autonomía, diálogo, negociación y propositividad hacia el estado y la sociedad-; y si, finalmente, transforman la cultura política y la cultura funcionaria a favor de un *empoderamiento* de la base social en la marcha y orientación de los asuntos públicos.

Al respecto, algunas de estas nuevas formas de vínculo e interacción estado-sociedad civil popular estudiadas para el caso de América Latina y Chile (Villasante 1994, Paley 2001, de la Maza 2001, Ochsenuis 2004) indican que muchas veces más que constituir actores y sentidos sociales legitimadores de procesos de democratización del Estado y de la sociedad, o de fomento a una ciudadanía activa y deliberante, renuevan conocidas modalidades copulares, elitistas, clientelares o populistas de dominación o control social. Sin embargo, también se señala que, de mediar determinadas condiciones de contexto político y de fortaleza de los propios segmentos de sociedad civil y del funcionariado público implicado, dichas formas y procesos pueden, por una parte, evolucionar hacia *conjuntos de acción ciudadanizadores*; y, por otra, crear espacios de acumulación de aprendizajes, experimentación y creatividad social de acuerdo a la relación de doble vía que establezcan instituciones del estado, entidades mediadoras del tejido social asociativo y organizaciones de base (Villasante 1994).

### 3. GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA: LA REFORMA DE LA SALUD

En este marco de interrogantes nos gustaría situar la disímil experiencia y trayectoria de participación ciudadana que se ha desarrollado hacia y desde el sector público de salud, por comunidades pobres, profesionales de ONGS y equipos de funcionarios públicos en el Chile postautoritario. Objeto en los años 80 de una profunda reforma privatizadora que sancionó la creación de las rentables ISAPREs (empresas privadas de seguro), el sector asiste al surgimiento de un sinnúmero de organizaciones filantrópicas asociadas y subvencionadas por el campo político del gobierno militar y las FFAA, enfrentados a asociaciones gremiales y profesionales, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y comunitarias de base prodemocráticas que, tanto reivindican la restitución de la función y fortaleza del antiguo *estado sanitario* (1952-1973) como la autonomía política y programática de nuevos agentes, concepciones y prácticas de salud comunitarias, especialmente en el nivel primario de atención. Estas surgieron en localidades pobres desprovistas de cobertura sanitaria privada y objeto de deficitarias prestaciones del sistema público y, luego de 1990, fueron traspasadas a programas de estado por intermedio de agentes técnicos contratados por las nuevas autoridades democráticas.

De esta forma, los primitivos Comités Locales de Salud o de Atención Primaria originados en diversos Consultorios de comunidades populares (1991), transformados luego en los muy institucionales Consejos Vida Chile del Programa Promoción (educación) de la Salud (1997), extendidos a la gestión hospitalaria (Consejos de Desarrollo, 1997) y de la aseguradora estatal que los financia (Consejo de Usuarios Fondo Nacional de Salud-FONASA, 1997) han puesto en operación diagnósticos y planes, fondos y mesas participativas de acción sanitaria pública, los cuales no excluyen partidas de co-financiamiento, trabajo voluntario y apoyo logístico de parte de las organizaciones comunitarias hacia dichas entidades públicas, pero sin que -hasta hace poco- medie un pacto que sitúe estas contra-prestaciones en un horizonte explícito de derechos sanitarios comunes a todos los chilenos, reconocidos y garantizados por el Estado.

Pues en la concepción de participación social en salud en el contexto de la política pública post 90, rígidamente sectorializada y focalizada, los ciudadanos convocados a *participar* sólo alcanza a aquellos que acrediten organización jurídica formal, *pobreza* o *vulnerabilidad* social, medida o certificada mediante instrumentos estandarizados centralmente. Esto es, sólo perteneciendo a alguna categoría preestablecida por el sistema público para ser atendido u oído por éste -indigentes, obesos, climatéricas, crónicos, adictos, discapacitados, etc.-, los pobres pueden asegurar no sólo algún tipo de prestación o beneficio que el mercado les niega<sup>1</sup>, sino también participación institucional, estrictamente funcional a la eficacia de la política pública, sin desborde ni presupuestario ni social, que las elabora y evalúa. Ello unido a formas directas de diálogo con el estado, débilmente institucionalizadas, aunque con traspaso de métodos y discursos participativos de última generación.

El modelo de participación resultante ha segmentado a la población popular -incluso al interior de una misma comuna y condición social- en múltiples categorías definidas institucionalmente que fragmentan tanto la demanda como las respuestas y soluciones de la acción pública, los patrones de asociatividad y las orientaciones de la acción colectiva de los sectores de menores recursos. Han promovido en cambio una participación sucedánea de la población, sumando a su carácter de beneficiaria pasiva de beneficios ultra-focalizados, la condición de coadyuvante activo en la implementación de pequeñas iniciativas asociativas, acotadas en el tiempo y los destinatarios, discontinuas en su financiamiento y diseño e inciertos resultados. Con ello la participación ha quedado sujeta a la necesidad de eficiencia en el gasto de la política pública respectiva, medida no por resulta-

---

<sup>1</sup> A los otros, a los que no lo son, se les reservan otras modalidades de vínculo más expeditas y directas con el estado -aunque no necesariamente más transparentes: pertenencia a redes de influencia política y mediática, grupos de corporativos de interés o de presión.

dos a largo plazo, sino por la provisión de servicios, beneficios o recursos unitarios, de acuerdo a soluciones y protocolos prediseñados por las agencias y programas sociales gubernamentales. Ello ha conducido a una profunda instrumentación mutua del vínculo sociedad civil-estado, menos orientado por perspectivas y proyectos ético-políticos comunes que por el acceso a bienes o servicios específicos o circulación de recursos escasos<sup>2</sup>. En consecuencia, a diferencia de antaño (1952-73), la acción sanitaria pública no ha favorecido la constitución de contrapartes sociales fuertes con visión integral y compartida de desarrollo social, sino una asociatividad de primer grado, competitiva entre sí, reducida en su composición a usuarios frecuentes (enfermos crónicos y adultos mayores) de los servicios públicos focalizados y hacia los cuales los ligamientos asimétricos de una sola vía (*arriba-abajo*).

Precisamente, la Reforma sectorial de Salud (2004) podría modificar en parte este escenario. Por un lado, a diferencia de las políticas paliativas, fragmentarias y focalizadas de las políticas sociales pos90 (de la Maza 2004) garantiza prestaciones universales a toda la población usuaria de los sistemas público y privado –para lo cual, se reformó a su vez la Ley correspondiente de ISAPREs. Ello opera en un número limitado aunque creciente en el tiempo de patologías, cuyos plazos y protocolos de atención fueron también estandarizados (Ley Plan AUGE). A su vez, otra Ley de la Reforma (Autoridad Sanitaria) instituye nuevas entidades planificadoras y regulatorias estatales: la Superintendencia de las entidades aseguradoras de salud, privadas (ISAPREs) y pública (FONASA); y las subsecretarías de Salud Pública y de *Redes Asistenciales de Salud* para asegurar la coordinación entre el fracturado sistema público (estado central / municipios) y el privado en la provisión de las prestaciones garantizadas por el Plan AUGE.

A pesar que el cuerpo legislativo aprobado hasta ahora no aborda explícitamente la participación sustantiva de la ciudadanía en control del acceso, calidad y oportunidad de las prestaciones de salud para toda la población, sin distinciones de condición socio-económica y sistema previsional<sup>3</sup>, no pocos diseñadores

---

<sup>2</sup> Dos protocolos de funcionamiento de los programas sociales de aplicación local destacan aquí permeando la relación estado-sociedad civil: los competitivos fondos concursables y licitaciones de pequeños proyectos dirigidos a la población popular organizada y ONGs, respectivamente. En segundo lugar y destinada a corregir parcialmente los efectos no deseados de los fondos competitivos, las *mesas* de coordinación o negociación con los destinatarios directos de la política. Ambos facilitan ya sea la transferencia de recursos para proveer servicios ejecutados por los mismos grupos de base y diseñados por el aparato público; o bien, la adaptación de los servicios licitados a los grupos focalizados de base, destinatarios de la política. Ambos mecanismos incluyen partidas de co-financiamiento o contraprestaciones comunitarias no valorizadas.

<sup>3</sup> A la fecha del presente informe aún se discute en el Parlamento la Ley de Deberes y Derechos de las Personas en Salud, quinta y última enmienda del paquete de reformas.

y operadores de la política reconocen implícitamente que ésta es necesaria para el éxito de la Reforma<sup>4</sup>. Por lo mismo, la nueva política de salud abriría un marco inédito de oportunidades para ampliar las escasas atribuciones y niveles de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la democratización sustantiva de las decisiones sanitarias, en un marco de ejercicio tanto de ciudadanía *pasiva* -acceso esta vez universal a prestaciones sanitarias, algunas de ellas con enfoques diferenciales de edad, género y etnia-, como *activa*: incorporación a instancias y mecanismos participados de gestión de establecimientos y programas específicos.

Lo anterior, teóricamente al menos, abriría cuatro ámbitos de ingerencia social en la política y la gestión sectorial:

1) deliberación acerca de las prioridades de la política fijadas por la Autoridad Sanitaria nacional (Ministerio de Salud) y regionales (SEREMIs);

2) deliberación acerca de la integración de nuevas patologías al sistema garantizado AUGE;

3) control social de las aseguradoras privadas ISAPREs y pública FONASA para el debido financiamiento de las prestaciones garantizadas, en las condiciones estipuladas por la Ley;

4) control social de los prestadores, privados y públicos de las llamadas *redes asistenciales* en su capacidad de asegurar el acceso *oportuno y de calidad* que sanciona el Plan AUGE y la Reforma en su conjunto.

Con todo, este marco de oportunidades para el ejercicio de ciudadanía ha sido escasamente advertido, y menos asumido por las organizaciones de base nucleadas en torno al sector. Acostumbrados como han estado, por un parte, a una concepción y prácticas instrumentales de corto plazo, tanto de salud como de *participación social*, centrada en la co-gestión de micro-proyectos paliativos de las condiciones de exclusión o riesgo socio-sanitario. Como, por otra parte, debido a la herencia de un modelo de organización social de históricos rasgos jerárquicos –de la base a la cúpula, símil del propio estado- y dependiente, ya sea por consenso pasivo o por reacción conflictiva, de las prioridades y los hasta ahora deficitarios recursos estatales. Mientras este último modelo organizativo se hace poco cargo de las potencialidades de las redes asociativas, ampliadas y flexibles, para influir en la política pública (Brugué y Gallego 2001), el primero, alojado en la atención primaria de dependencia

---

Por su parte, la Ley de Autoridad Sanitaria crea Consejos Consultivos de Participación, no decisionales, en las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Hospitales *autogestionados*.

<sup>4</sup> Entrevistas a autoridades superiores del sector salud, entrevistados individualmente por el equipo de alumnos-investigadores del Master. Un análisis transversal de esos discursos se ofrece en el Informe final del equipo.

municipal, ha maximizado el rendimiento de las redes sociales territoriales para allegar recursos comunitarios a la gestión de programas específicos (prevención-promoción-educación), sin ingerencia en la definición de prioridades de la agenda y la gestión pública sectorial o territorial (Valdés et al. 2003).

En este contexto se enmarca la experiencia seguida por el Servicio de Salud de Talcahuano de la Región del Bío-Bío (SST), el cual se ha destacado regional y nacionalmente por entrar a operar desde el 2000 un complejo dispositivo *escalonado* -de primer, segundo y tercer grado- de participación social, con inclusión de este último nivel en la instancia decisoria de la llamada *Red Asistencial de Salud*, sobrepasando los contenidos de las leyes y normativas de la Reforma sectorial recientemente aprobadas. De allí el interés de que esta experiencia sea investigada, fortalecida y perfeccionada en conjunto con todos sus actores involucrados, actuales y potenciales<sup>5</sup>.

Al respecto, una fase ya asumida en tal dirección ha sido la realización de una descripción diagnóstica de la estrategia de participación social seguida por el mencionado Servicio de Salud.

#### **4. EL CASO APLICADO: LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DEL SST**

##### **4.1. Inicio de la experiencia: el Plan Estratégico de desarrollo institucional**

A fines del 2002, respondiendo a la convocatoria hecha por el Director del Servicio de Salud Talcahuano (SST), se conformó un comité de trabajo cuyo fin fue reflexionar, debatir y elaborar una propuesta como insumo inicial de un Plan de Desarrollo Estratégico de este Servicio de Salud, a la luz de los cambios del debatido proceso de Reforma del sector iniciado el año 2000. Se definieron así cuatro ejes temáticos a trabajar: Recursos Humanos; Participación Social; Sistemas de Registro e Información y Red Asistencial, actuando este último, como eje articulador de los otros tres. Se generó con ello un proceso de participación amplia en todos los temas donde participaron los integrantes del Consejo más otros actores relevantes de la red, como son los jefes de Urgencia y del Consultorio adosado de especialidades del Hospital Las Higueras de Talcahuano.

---

<sup>5</sup> Ese es el propósito que se ha planteado un grupo de alumnos del Master en Investigación-Acción Participativa para el Desarrollo Local, versión Chile 2004-2005 a través de su proyecto *Perfeccionamiento de la estrategia de participación social del Servicio de Salud Talcahuano de la Región del Bío-Bío. Bases para el diseño de un modelo de gestión participativa en Salud.*

Dicho proceso culminó en marzo del año 2003 en una Jornada de Trabajo, donde en conjunto con directores de los establecimientos de Salud Municipal, directores de Salud Municipal, dirigentes sociales de salud, dirigentes gremiales, directores de los tres hospitales y Consejo Técnico ampliado de la Dirección de Salud, definieron para los cuatro ejes temáticos las actividades fundamentales a desarrollar, como parte del Plan Estratégico.

En este contexto, se definió como prioridad el desarrollo de la Red Asistencial, en tanto sistema encargado de solucionar de modo fluido, eficaz y oportuno los problemas de salud de la población local. Ello bajo un enfoque que complementa integralidad y sustentabilidad social de las soluciones, lo cual supone alejarse de un *tradicional enfoque asistencialista*.

En consecuencia, la Red Asistencial delineada corresponde a un sistema que incorpora a la comunidad y a todas sus redes sociales a cada uno de los componentes institucionales de la Red, conformada por el Servicio y los Hospitales que dependen de él, los Departamentos municipales de Salud y consultorios de atención primaria que administran, los cuales requieren poner *la satisfacción de las necesidades en Salud de la comunidad y redes sociales de apoyo en el centro de su accionar*.

##### **4.2. Desarrollo de la experiencia**

En el marco de las concepciones y prioridades que orientan el Plan Estratégico resalta el fortalecimiento de la participación social de las numerosas organizaciones sociales nucleadas en torno a los programas y establecimientos hospitalarios y de atención primaria de Talcahuano, Penco, Lirquén y Tomé. Para ello el SST decidió varias medidas sucesivas. En primer lugar, suscribió públicamente un Acta de Compromiso con dichas organizaciones en el cual la institución pública ofreció abrir mayores espacios de interlocución en audiencias y cuentas públicas, de difusión e intercambio de información, proposición de iniciativas y toma de decisiones en los ámbitos de mejoramiento de la gestión institucional, cobertura y calidad de las prestaciones clínicas y los programas complementarios de prevención, educación y promoción de la salud.

En segundo lugar, se creó el *Consejo de Participación Social en Salud* conformado por 19 entidades de base. Entre ellas:

- los Consejos de Desarrollo de los Hospitales Las Higueras de Talcahuano, Tomé de Tomé y Penco/Lirquén de Penco;
- los Comités Locales de Atención Primaria en Salud *Vida Chile* de la red de Centros de Salud de Talcahuano: Hualpencillo, San Vicente, Higueras, Los Cerros y Talcahuano Sur;
- el Consejo de Desarrollo del Consultorio Bellavista de Tomé;

- el Comité Local de Atención Primaria del Centro de Salud Penco de la comuna de Penco;
- las Uniones Comunales de Juntas de Vecinos de Talcahuano(3), Tomé(1) y Penco(1);
- la Unión Comunal de Agrupaciones de Salud de la comuna de Tomé.

El Consejo a su vez, conducido por un directorio de 7 miembros, renovable por medio de asambleas electorales de las bases cada 2 años y cuenta con un reglamento interno también democráticamente sancionado. A su vez, el Consejo se reúne alternadamente una vez al mes con sus integrantes y, al siguiente, con los directivos de las agrupaciones de base mandatarias. Cuenta para ello con la asesoría según demanda del director del SST, la asistente social encargada de la Unidad de Participación Social y Promoción de la Salud, y una periodista del servicio. Los recursos con que cuenta para funcionar son tres millones de pesos anuales proporcionados por el SST, materiales de oficina, fondo de transporte y gastos de secretaría extraídos del pequeño proyecto adjudicado por el Fondo Concursable de Participación Social.

Tanto Comités de Desarrollo Hospitalario como Locales de atención primaria (APS), hoy denominados oficialmente Comités *Vida Chile*, se encuentran integrados por organizaciones de segundo grado como las mencionadas Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, más otras: de Adultos Mayores, de Talleres Laborales (mujeres). También se le suman agrupaciones de base: de auto-cuidado y rehabilitación de pacientes crónicos, discapacitados y siquiátricos, organizaciones de voluntariado y filantropía y otras organizaciones territoriales y funcionales (exonerados políticos, derechos humanos, culturales, deportivos). En los Consejos Vida Chile a todos ellos se agregan representantes de gremios y funcionarios de salud, de establecimientos de educación, justicia, medioambiente y recreación y otras agencias gubernamentales de servicio social.

Ambos tipos de Comités son particularmente activos en los distintos territorios de las comunas, mantienen vínculos transversales con otras organizaciones de nivel local y regional, así como con autoridades, representantes políticos y diversas reparticiones públicas. Dichas organizaciones ejercen variados roles formales e informales:

a) Informalmente, de control y presión social, por ejemplo, construcción de consultorio de APS de urgencia; juicio civil en contra de procesos productivos contaminantes; movilización en contra del cierre de la maternidad del Hospital Penco-Lirquén;

b) De gestión intersectorial, por ejemplo, la implementación de la *Ruta de la Salud* que permite que líneas de transporte público y por el mismo precio unitario trasladen a los habitantes del sector más alejado de Talcahuano al Hospital y consultorios de APS que les corresponden; y

c) De auto-cuidado en salud tal como han sido socializados masivamente a través del Programa ministerial de Promoción de activa presencia local.

Miembros de las distintas agrupaciones de base incluidas en el Consejo de Participación Social integran rotatoriamente la edición del Boletín informativo mensual del SST *Compartir Salud*, que se distribuye a toda la red asistencial y comunitaria del territorio. Cabe hacer notar que el interés por los temas de salud se ha reavivado en organizaciones tradicionales como las Juntas de Vecinos dado que muchas de las necesidades de servicios de urbanización, vivienda e infraestructura se encuentran satisfechas. Ello ha hecho desplazar su agenda hacia los temas de calidad de vida, donde salud, cultura, medioambiente, conectividad y seguridad de los espacios públicos concitan una mayor preocupación.

En tercer lugar, el Servicio incluyó dentro de su proceso de planificación estratégica para el período 2002-2006 un diagnóstico de la situación de la participación social en salud que involucró a directivos, equipos técnicos, gremios de funcionarios y líderes de organizaciones sociales de la red asistencial. El diagnóstico identificó 9 puntos críticos, acompañado por la proposición de medidas y plazos para enfrentarlos.

NUDOS CRITICOS	MEDIDAS del SST
1. Participación entendida sólo como entrega de información y escuchar	- Dar resolutiveidad a las instancias de participación - Capacitar a los actores sociales y funcionarios en las nuevas orientaciones del Servicio - Retroalimentar a la comunidad con el resultado de las actividades implementadas por el Servicio
2. Estilo de trabajo paternalista con las organizaciones sociales	- Definir roles, derechos y deberes de ambos actores: funcionarios y organizaciones - Difundir concepto de participación social contenido en el Plan Estratégico del Servicio - Incorporar como política de Recursos Humanos contratar funcionarios con perfil y visión de participación social
3. Falta de reconocimiento y apoyo al trabajo de los dirigentes de organizaciones sociales	- Difundir plan de participación social de la Dirección SST en los Hospitales
4. Dificultad de los técnicos para entregar poder	- Capacitarlos en metodologías democráticas y participativas de trabajo comunitario y apoyo a la formación de organizaciones sociales - Informar a organizaciones y usuarios sobre derechos y deberes del usuario, consentimiento informado de tratamientos clínicos

NUDOS CRITICOS	MEDIDAS del SST
5. Falta de capacitación en participación social: ausencia de una línea de capacitación integrada en participación social	- Incorporar tópicos de participación social en los programas de capacitación de los establecimientos de la Red Asistencial dirigidos a: organizaciones sociales, funcionarios y encargados de participación social de los establecimientos (hospitales y consultorios municipales)
6. Escasa incidencia de los Consejos de Desarrollo Hospitalario (CDH) en las decisiones y de los dirigentes sociales en temas pertinentes a su función	- Incorporar a los Consejos a la toma de decisión de proyectos de Promoción y otros programas - Abrir la participación en la ejecución de proyectos y evaluación de los mismos - Participación de miembros de CDH en los Consejos Técnicos del SST y en el Consejo de Red Asistencial
7. Falta de desarrollo en la coordinación con otros sectores públicos y sociales y conocimiento de la red asociativa existente	- Dar continuidad a los convenios y proyectos que se realizan con otros sectores - Elaborar y difundir catastro de organizaciones y redes existentes
8. Los proyectos exitosos de acercamiento a la comunidad no se constituyen en programas	- Difundir en boletines comunitarios e internos - Premiar experiencias exitosas - Realizar jornadas de intercambio de experiencias
9. Escasos recursos destinados a la participación social	- Intencionar una política hacia el Ministerio mostrándole experiencias exitosas de este tipo - Destinar horas-persona de los directivos a actividades en terreno con la comunidad

La detección de los mencionados nudos críticos llevaron a la constitución de grupos de tarea compuestos por representantes del Consejo de Participación, gremios funcionarios y equipos técnicos. Dos son los más incidentes: fomento a la asociatividad local en salud y capacitación a líderes sociales y funcionarios del intrasector.

El año 2003, para fortalecer la vida interna de las numerosas organizaciones de salud del territorio fue la creación de un pequeño Fondo Concursable de Participación Social (3 millones de pesos). Diecisiete proyectos fueron favorecidos de entre 60 postulantes. El Fondo suple la carencia de otros instrumentos públicos dirigidos a facilitar su funcionamiento regular, gastos corrientes, secretaría y transporte, aunque la mayoría cuentan con sedes propias, construidas o refaccionadas por programas gubernamentales de infraestructura comunitaria. A

pesar de este objetivo, al que se le suma el de *adquirir habilidades que permitan una participación proactiva más que informativa*, muchos de los proyectos aprobados siguen la lógica tradicional de encuentros recreativos de sociabilidad de clubes de auto-cuidado de pacientes crónicos, jubilados o discapacitados, clientela cautiva de hospitales y consultorios y, por lo mismo, sobre-representados en las agrupaciones de base y directivos del Consejo de Participación Social del SST.

Tanto la experiencia de las asociaciones miembros del Consejo de Participación Social como los contenidos de los proyectos presentados al Fondo señalan la necesidad de hacer avanzar un Plan de Capacitación sistemático a las organizaciones de base involucradas en la gestión del sector.

Tal plan se encuentra en fases preliminares de diseño, apoyado por alumnos tesistas de la Universidad de Concepción. En el borrador de trabajo, todavía sin discutir en el *grupo de tarea* implicado, se observa que sólo uno de sus cuatro objetivos -los restantes son funcionales a las metas y tareas operativas regulares de la administración sanitaria pública y sus programas- se plantea una *función de retroalimentación entre comunidad no organizada, organización comunitaria y organización del estado*. Esto es, *donde los potenciales nuevos miembros a la organización comunitaria sugieren nuevas formas de enfrentamiento de la problemática contingente*. En este caso, *los miembros de las organizaciones comunitarias (formales) se convierten en canalizadores de posibles modificaciones de sentido tanto para la propia organización como para los programas de gobierno*, pudiendo crearse por este efecto otros nuevos. Se entiende que en la perspectiva de consolidar procesos e instrumentos de participación sustantiva de la ciudadanía en prioridades y metas y modalidades de gestión del sector, en el marco de la Reforma, este objetivo es el que precisa ser desarrollado. Sobre todo atendiendo al enorme peso que todavía obtienen concepciones y prácticas de instrumentalización mutua entre funcionarios y comunidad.

El resto del Plan y sus medidas se encuentran a la fecha en plena ejecución, a cargo de la unidad de Participación del Servicio y de representantes del Consejo, supervisado por la Dirección del SST.

Finalmente, completa la estrategia seguida por la dirección del Servicio la invitación al directorio del Consejo de Participación Social, a través de dos de sus miembros (Presidente y Vice-presidente), a participar con derecho a voz y voto en las reuniones mensuales del Consejo Integrador de Red Asistencial (CIRA).

#### 4.3. El Consejo Integrador de Red Asistencial

A partir de 2003 se encuentra en funcionamiento en Talcahuano el Consejo de Red Asistencial. Este segundo Consejo está integrado por:

- el director del Servicio de Salud Talcahuano
- el subdirector Médico del Servicio de Salud Talcahuano
- el jefe del Departamento Programas de las Personas, Servicio de Salud Talcahuano
- el director de Atención Primaria, Servicio de Salud Talcahuano
- el director de Salud Municipal, Municipalidad de Talcahuano
- la directora del Departamento de Salud Municipal, Municipalidad de Penco
- el jefe del Servicio de Salud Municipal, Municipalidad de Tomé
- el director del Hospital Las Higueras, Talcahuano
- el director del Hospital Penco-Lirquén
- el director del Hospital Tomé
- el presidente y vice-presidente del Consejo de Participación Social de Salud

Como es de público conocimiento, la recientemente promulgada Ley de Autoridad Sanitaria tras largo debate parlamentario (2004), señala:

*En cada Servicio de Salud existirá un Consejo de Integración de la Red Asistencial (CIRA) de carácter asesor y consultivo, presidido por el Director del Servicio de Salud, al que le corresponderá asesorar al Director y proponer todas las medidas que considere necesarias para optimizar la adecuada y eficiente coordinación y desarrollo entre la Dirección del Servicio, los Hospitales y los establecimientos de atención primaria, sean estos propios del Servicio o establecimientos municipales de atención primaria de salud. Asimismo, le corresponderá analizar y proponer soluciones en las áreas en que se presenten dificultades en la debida integración de los referidos niveles de atención de los usuarios.*

De este modo, los objetivos del CIRA, incluyen:

- elaborar diagnósticos de la situación de la Red Asistencial y ejecutar planes de mejoramiento;
- monitorear, evaluar y controlar el sistema de garantías que contiene el Plan AUGE y evaluar sus resultados sanitarios;
- disminuir progresivamente los tiempos de espera de las interconsultas de especialidades remitidas desde los consultorios municipales de atención primaria a los Hospitales dependientes del SST (dichos establecimientos, más otros proveedores privados con los cuales se establecerán convenios constituyen propiamente la denominada *Red Asistencial* del territorio);
- monitorear, evaluar y controlar el cumplimiento de los compromisos de gestión relacionados con el desarrollo y quehacer de los establecimientos integrantes de la Red;
- diseñar un sistema de capacitación para que los funcionarios de la Red Asistencial se potencien como equipos, lideren y apoyen iniciativas tendientes a mejorar la experticia, resolutivez técnica, gestión clínico-administrativa y desarrollo de competencias para entregar una atención de calidad a los usuarios.

Como puede apreciarse, a pesar que la Ley de Autoridad Sanitaria no otorga carácter resolutivo al Consejo de la Red Asistencial ni tampoco hace referencia explícita a la participación en ellos de representantes de organizaciones de usuarios, en el 2004 el Servicio de Salud Talcahuano ha decidido mantener su línea de trabajo tanto a nivel del Servicio como del Consejo de Red Asistencial. En ello, confía ganar experiencia para desarrollar un modelo participativo de gestión para esta nueva figura legal y transferirla -por efecto demostrativo y de persuasión hacia las autoridades político-sanitarias centrales (Ministerio de Salud)- a otros servicios de la Región del Bío-Bío y, eventualmente, del país.

A la fecha, las instancias e instrumentos participativos acordados en el Plan Estratégico de la institución, tanto de nivel social (Consejo y Plan de perfeccionamiento de Participación Social, grupos mixtos de tarea) como de gestión intra-sectorial (CIRA) se encuentran en pleno funcionamiento. Ello ha atraído la atención de otros Servicios interesados en acompañar y aprender de una experiencia que, como esta, integra la estrategia de participación social a la operatoria de la Red Asistencial.

Al respecto, se ha consolidado la inclusión plena en dicha instancia de los dos representantes del Consejo de Participación Social, tocándole participar en el debate y resolución de los 4 grupos de problemas de salud priorizados por la Red Asistencial de la sub-región.

Estas fueron: salud mental (adicciones al alcohol, drogas y depresión); enfermedades respiratorias de niños y adultos; cáncer (linfomas, de mama, cérvico-uterino y de próstata); enfermedades cardiovasculares. Precisamente, el cáncer de próstata fue propuesto por los representantes de la comunidad al interior del Consejo de Red.

Otro tema emergente presentado por los representantes de la comunidad en este Consejo, fue el de la falta de fármacos en ocasiones y establecimientos de la red, tema que durante el año 2003 pasó a ser prioritario. Se creó para ello una mesa de trabajo para realizar un análisis del estado actual de la adquisición y distribución de fármacos y se estudia actualmente la factibilidad de comprarlos en forma conjunta.

El libre acceso de los representantes de la comunidad a los Hospitales de la red fue otro tema presentado durante el 2004. Pare ello se conformó una comisión de trabajo que propuso la entrega de un pase especial a los dirigentes sociales, aprobado favorablemente en reunión ordinaria del Consejo de Red. Actualmente, los pases han sido entregados y están operativos a partir de junio de 2004.

Se agrega, avanzado el 2004 que inicia un apretado calendario electoral de renovación de autoridades públicas (municipales el 2004, generales el 2005), el estudio de una fórmula de Presupuesto Participativo de las escasas partidas *libres* de que dispone el SST. De ser implementado, ello aumentaría las atribuciones

deliberativas del Consejo de Participación Social. En la gestión del Servicio, y por su intermedio, de toda la Red asistencial que coordina.

#### 4.4. Relevancia en la agenda sectorial

La experiencia del SST tiene la virtud de unir dos procesos simultáneos dentro del sector, una de más larga data y otra más reciente. Esto es,

1) las dinámicas de asociatividad y participación social reiniciadas prontamente a inicios de los años 90 en la población usuaria de la sub-región; y

2) la gradual puesta en marcha de la legislación y normativas de la Reforma, haciendo que el primer proceso nombrado aporte e impacte sobre el segundo.

En este sentido, las concepciones y prácticas que orientan la creación y funcionamiento del Consejo de Red Asistencial avanza más allá de las explicitadas por la reciente Ley de Autoridad Sanitaria. Por un parte, dicho Consejo no sólo tiene un carácter asesor de la Dirección del Servicio, sino también busca transformarse en una instancia resolutoria, que defina criterios y líneas de trabajo comunes para todas sus instituciones miembros. Ello necesariamente implicó para la dirección del Servicio, al igual que las autoridades municipales, delegar algunas de sus facultades en esta instancia colectiva como, por ejemplo, sancionar planes de capacitación, polos de desarrollo, planes y prioridades de inversiones, entre las más importantes.

Por otra parte, esta transferencia de atribuciones no sólo compromete a las instituciones públicas entre sí, sino que la amplían a representantes de organizaciones de usuarios y colaboradores de los servicios sanitarios, elegidos democráticamente para integrar el Consejo de Participación Social que, dada la legislación y normativa vigente, es un órgano consultivo elegible y presidido por el director respectivo de los Servicios de Salud dependientes del Ministerio del ramo. Las organizaciones que integran esta instancia obtienen con ello una inédita oportunidad de vocería e incidencia en la marcha y prioridades del quehacer sanitario público local, aunque no plena independencia programática ni financiera del estado.

#### 4.5. Sostenibilidad

La experiencia se sustenta y puede proyectarse regionalmente, dado el marco favorable de oportunidades institucionales y sociales locales que la avalan. Entre ellos:

- la voluntad política de la cúpula del servicio, avalada por la autoridad sanita-

ria y política regional;

- los procesos de cambio organizacional que sanciona la Reforma sectorial tanto en los prestadores públicos: funcionamiento en red, garantía de derechos de acceso y calidad de atención;

- la existencia de una unidad interna de gestión, dedicada exclusivamente a la formulación y coordinación de estrategias, instrumentos e insumos para la participación social en salud, los todas las cuales han sido validadas institucional y socialmente;

- la existencia de un fuerte aliado municipal (Alcaldía, Dirección de Salud Municipal de Talcahuano), que ha hecho de la agenda de salud una de sus prioridades de inversión y gestión social, caracterizada por fuerte interacción con la base social;

- la existencia de un denso tejido social local, con tradición histórica de acción colectiva de interés público, interlocución institucional con agentes políticos y del Estado y formalización organizativa interna de sello democrático (cultura cívica). Este actor, ramificado en múltiples asociaciones formales y redes comunitarias de auto-ayuda, hace de los temas de integración social (trabajo y seguridad social) y de mejoramiento de la calidad de vida (salud, medioambiente, cultura, espacios públicos) los puntos principales de una agenda, con todo, aún no articulada entre sí.

En este sentido, problemas no resueltos de la presente experiencia son, más allá de la formalidad democrático-representativa a la que aspira el Consejo de Participación Social:

- la escasa renovación de los liderazgos sociales (generalmente hombres mayores), que tienden a superponerse en las distintas instancias y niveles del intra-sector;

- la discontinuidad del proceso de retroalimentación cúpula-bases;

- la dificultad para ampliarse hacia nuevos actores sociales no necesariamente *usuarios frecuentes* o *pacientes* de los servicios de salud ni miembros de organizaciones sociales formales. Tal es el caso, entre otros, de jóvenes y estudiantes y, en el objetivo de generar alianzas estratégicas, de ONGs y Universidades locales;

- la dificultad para comprender, debatir y controlar procesos deliberativos claves de la política y gestión sectorial: metas y prioridades de la reforma de la salud, modelos e instrumentos de gestión *en red* y asignación de recursos, control social de las garantías de salud con pertinencia socio-cultural, control social de los determinantes territoriales específicas de la salud de la población comunal;

- la dependencia de los recursos, conceptos y discursos que genera el servicio público desde agencias y objetivos disímiles, muchos en tensión entre sí: satisfacción de usuarios en tanto *clientes* o consumidores individuales vs. colectivos; *responsabilidad personal* vs. responsabilidad colectiva, pública y privada; *trabajo colaborativo* vs. *reivindicativo*, *prevención* vs. *promoción*, *estilos de vida salu-*

*dables* vs. control social de los determinantes sociales y ambientales de la salud;

- los rasgos clientelares y populistas que asume dicha dependencia en la relación entre servicio público y las organizaciones que se le vinculan

Por todo ello, la experiencia si bien cuenta hasta el momento con un amplio nivel de aprobación, visibilidad y expectativa pública a nivel local y regional, en el marco de fomentar una ciudadanía propositiva y deliberante con efectos democratizadores sobre el sistema público y la propia dinámica de la sociedad civil, le quedan variados desafíos que remontar.

#### 4.6. Aprendizajes

En el proceso descrito el principal aprendizaje es que la dinámica de participación social protagonizada por las organizaciones nucleadas en torno a sector sólo puede profundizarse si sale del ámbito discrecional de programas, niveles y funcionarios aislados, y se incorpora a los procesos institucionales estratégicos de planificación, seguimiento y evaluación de su gestión.

En este proceso están implicados el reconocimiento y visibilidad pública de los actores e iniciativas de la sociedad civil, el fomento a su conexión mutua y a la formación de asociaciones inclusivas de segundo grado; el aumento de sus esferas de atribuciones e ingerencia en la gestión intrasectorial (red asistencial) y la transferencia para ello de ciertas capacidades y recursos.

Se trata de un proceso en curso que refuerza los niveles de deliberación pública e institucional de la agenda de salud entre:

1) organizaciones sociales parcialmente representativas de sus respectivas localidades, esferas de actividad y de vinculación con el servicio sanitario público: dirigentes sociales, organizaciones de usuarios, voluntarios, promotores;

2) gremios de profesionales y funcionarios del sector. Allegando con ello experiencia útil para la generación de una futura normativa central de participación social, todavía por definir, acorde con los fundamentos y objetivos del proceso de Reforma de la salud en curso.

#### 4.7. Innovación en la gestión

Además de hacer suya las prioridades e instrumentos propuestos por la unidad de Participación del MINSAL central -Oficinas de Información y Reclamos, Consejos de Usuarios de atribuciones diversas, rendiciones de cuenta pública y Comités Vida Chile de la política y programa de Promoción- y de contribuir desde una gestión social informal a garantizar la oportunidad y calidad de las

prestaciones proveídas por los servicios sanitarios públicos, la presente experiencia innova en tres aspectos fundamentales dentro del sector:

- la elaboración y ejecución de una estrategia de participación social en salud (Diagnóstico + Plan de perfeccionamiento), consensuada y validada con las organizaciones sociales interesadas, los equipos directivos, técnicos y los gremios funcionarios de la red asistencial local ;

- el apoyo técnico y financiero a la constitución de una organización social representativa del interés usuario local en materia de salud pública (Consejo de Participación Social) y a la ejecución de un plan de perfeccionamiento institucional que refuerza su propia agenda de incidencia sobre las prioridades y metas de la política y programas, y las concepciones y modalidades de participación en el funcionariado público del sector;

- la inclusión plena, con derecho a voz y voto de representantes de dicha organización a la instancia máxima de coordinación y toma de decisiones del intrasector: el Consejo Ejecutivo de la Red Asistencial (Servicio + Hospitales + Consultorios Municipales de APS).

#### 4.8. Factores claves de la experiencia

Para atender a la necesidad de asegurar condiciones y facilidades institucionales para su desarrollo y eventual capacidad multiplicadora a nivel regional/nacional, tres condiciones son claves aquí:

- la continuidad de los liderazgos políticos y sectoriales local / regionales que permitan una efectiva implementación del plan estratégico y su evaluación;

- la flexibilización presupuestaria para solventar el plan estratégico iniciado y la implementación de un inédito primer Presupuesto Participativo sectorial/local;

- la incorporación de *inteligencia* o valor de conocimiento que le de sistematicidad y validez técnico-académico externo al proceso, estableciendo alianzas con otros agentes de la sociedad civil regional, nacional e internacional;

- el respaldo político y sectorial traducido, en este caso, en la elaboración de una normativa ministerial central que legitime la inclusión ciudadana a la operatoria permanente de la Red Asistencial que consagra alguno de los fundamentos originarios del proceso la Reforma: descentralización, equidad, solidaridad y participación comunitaria.

### 5. DEL DIAGNÓSTICO INICIAL AL PARTICIPATIVO: HALLAZGOS

Síntesis F O D A

<p><b>Fortalezas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> voluntad política de la cúpula del Servicio, avalada por la autoridad sanitaria y política regional</li> <li><input type="checkbox"/> existencia de una unidad interna de gestión, dedicada exclusivamente a la formulación y coordinación de estrategias, instrumentos e insumos para la participación social en salud, los todas las cuales han sido validadas institucional y socialmente</li> <li><input type="checkbox"/> elaboración y ejecución de una estrategia de participación social en salud (diagnóstico crítico + plan de perfeccionamiento), consensuada y validada con las organizaciones sociales interesadas, los equipos directivos, técnicos y los gremios funcionarios de la red asistencial</li> <li><input type="checkbox"/> inclusión plena, con derecho a voz y voto de representantes de dicha organización a la instancia máxima de coordinación y toma de decisiones del intrasector: el Consejo de la Red Asistencial</li> </ul>	<p><b>Debilidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> escasa flexibilidad presupuestaria para solventar la estrategia de participación puesta en marcha</li> <li><input type="checkbox"/> dificultad para comprender debatir y controlar procesos deliberativos claves de la política y la gestión sectorial: metas y prioridades de salud, modelos e instrumentos de gestión y de asignación de recursos, modelos de atención con pertinencia socio-cultural,..</li> <li><input type="checkbox"/> dificultad para discriminar los alcances ético-políticos y sanitarios de los diversos conceptos y discursos transmitidos por el servicio público desde agencias y objetivos disímiles: satisfacción de usuarios en tanto <i>clientes</i> o consumidores individuales vs. derechos colectivos; colaboración vs reivindicación; <i>prevención vs. promoción; estilos de vida saludables</i> vs. control social de los factores sociales determinantes de la salud; <i>a m vdsddv ,dfuto-responsabilidadl</i> vs. responsabilidad colectiva, pública y privada</li> <li><input type="checkbox"/> incorporación parcial de <i>inteligencia</i> o valor de conocimiento que dé sistematicidad y validez técnico-académico externa al proceso, estableciendo alianzas con otras agentes de la sociedad civil regional, nacional e internacional</li> </ul>
<p><b>Oportunidades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> procesos de cambio organizacional que sanciona la Reforma sectorial tanto en los prestadores públicos: funcionamiento en red, garantía de derechos de acceso y calidad de atención</li> <li>existencia de un fuerte aliado municipal (Alcaldía, Dirección de Salud Municipal de Talcahuano), que ha hecho de la agenda de salud una de sus prioridades de inversión y gestión social, caracterizada por fuerte interacción con la base social</li> <li>existencia de denso tejido social local, con tradición histórica de acción colectiva de interés público, interlocución institucional con agentes políticos y del Estado, formalización organizativa interna de sello democrático (cultura cívica), agenda pro integración social y calidad de vida</li> </ul>	<p><b>Amenazas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>incertidumbre política: coyuntura electoral de los dos próximos años</li> <li>incertidumbre político-sectorial: legislación y normativa aún pendientes en varios de los instrumentos de la Reforma y de la inclusión en ella de la agenda de participación ciudadana</li> <li>falta de autonomía regional para sancionar y financiar procesos institucionales participativos autónomos</li> <li>rasgos de clientelización y corporativización de la demanda sanitaria en sectores sociales igualmente deficitarios de protección social y atención preferente de los servicios públicos, que no acceden a la categoría de organización formal</li> </ul>

Y DESAFÍOS PARA LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN DEL SST

La estrategia y sus actores: no son todos los que están, ni están todos los que son. Esta primera versión de las potencialidades y dificultades de la experiencia participativa de Talcahuano, realizada según los cánones de una investigación de gabinete, debe ser matizada a la luz de los resultados del proceso de investigación-acción puesto en marcha durante 2004-2005<sup>6</sup>. Convocados los principales agentes promotores de la experiencia y su círculo más estrecho de aliados, técnicos y sociales, a construir en conjunto un mapa de los actores incidentes en el desarrollo de la estrategia y sus vínculos mutuos, se observa que los resumidos en el análisis FODA más arriba expuesto resultada validado (Mapa de Actores I).

Mapa de Actores I (agosto 2004)

<p><b>1 Afines alto poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Departamentos de Salud Municipal comunas de Talcahuano, Penco y Tomé</li> </ul>	<p><b>4 Diferentes alto poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Iglesia Católica</li> <li><input type="checkbox"/> ONG Hogar de Cristo</li> <li><input type="checkbox"/> Departamento de Medio Ambiente Talcahuano</li> <li><input type="checkbox"/> Departamento de Desarr. Comunitario Talcahuano</li> </ul>	<p><b>7 Ajenos alto poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Autoridades del Gobierno Regional (Intendencia y Seremía de Salud)</li> <li>Departamentos de Educación Municipal</li> <li>Universidades</li> <li><input type="checkbox"/> Empresas públicas (Petroquímica)</li> </ul>	<p><b>10 Opuestos alto poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas pesqueras y químicas</li> <li><input type="checkbox"/> Organizaciones empresariales</li> <li><input type="checkbox"/> Alcaldes de derecha (Penco)</li> </ul>
<p><b>2 Afines medio poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Consultorios de APS</li> <li>Concejales de centro e izquierda</li> </ul>	<p><b>5 Diferentes medio poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Local de Deportes</li> <li>Bomberos</li> </ul>	<p><b>8 Ajenos medio poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Alcaldes</li> <li>Unión Comunal de Juntas de Vecinos</li> <li>Clubes de Fútbol</li> </ul>	<p><b>11 Opuestos medio poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Candidatos a Alcaldes, partidos de derecha</li> </ul>
<p><b>3 Afines bajo poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Grupos de base: Talleres Laborales, Huertos Orgánicos, monitores de salud</li> </ul>	<p><b>6 Diferentes bajo poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> G. juveniles y culturales de base (hip-hop, graffiti, música, teatro popular)</li> </ul>	<p><b>9 Ajenos bajo poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sindicatos de Pescadores</li> <li>Centros Madres</li> <li><input type="checkbox"/> Asoc. étnicas</li> </ul>	<p><b>12 Opuestos bajo poder</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sindicatos pescadores y mariscadores</li> <li><input type="checkbox"/> Grupos satánicos (juveniles)</li> </ul>

<sup>6</sup> Idem. nota a pie 4

Como puede apreciarse, la percepción predominante en los actores más cercanos a la implementación de la estrategia de participación del SST presenta como aliados a los Municipios, a los consultorios de APS bajo de su dependencia y a las organizaciones sociales vinculadas tradicionalmente al sector, que coincide con la propia audiencia que emite el diagnóstico: técnicos de consultorios municipales y dirigentes de variadas organizaciones sociales. Como diferentes se coloca a las instituciones tradicionalmente intermediarias entre estado y base social como iglesias, voluntarios y ONGs<sup>7</sup>; como ajenos a los Hospitales dependientes del SST, a autoridades de gobierno de distintos sectores y niveles, encargados municipales de educación, empresarios y Universidades; como opuestos se ubica a empresariados privados y sindicatos de trabajadores del sector pesquero y petroquímico de la zona, alcaldes de derecha. Los grupos de base se encuentran fragmentados. Están presentes en todas las posiciones: aliados son las organizaciones formalizadas y reconocidas por el sector salud; los jóvenes se perciben como diferentes, ajenos u opuestos. Otros actores ajenos al desarrollo de los procesos participativos en salud son las distintas asociaciones de sociabilidad popular como centros de madres, clubes deportivos, sindicatos productivos y asociaciones étnicas.

Sin embargo, un segundo nivel de reflexividad, surgido del análisis de las posiciones y discursos de los actores identificados<sup>8</sup> descubre que muchos de los signados primitivamente como aliados, no lo son tanto. Son más bien diferentes, ajenos y hasta opuestos a la operación de la estrategia del SST. A su vez, muchos potenciales aliados no se encuentran incluidos en el proceso participativo implementado por el SST (Mapa de Actores II).

En este sentido, lo que viene a modificar el análisis de discurso es la percepción inicial de la estructura de relaciones que enlazan a los diversos actores identificados en la experiencia. Así por ejemplo, el nivel superior reformista (*afines de alto y medio poder*) aparece desconectado tanto de intermediadores (*diferentes y ajenos de medio poder*) como de bases sociales (*afines, diferentes y ajenos de bajo poder*). A pesar de los contenidos innovadores de la nueva política de salud, se puede hipotetizar que los cuadros reformistas del estado (diseñadores, instaladores, controladores de la Reforma sectorial) conforman un conjunto de acción del tipo tecnicista aislado. Los agentes intermediadores entre estos últimos y la base

<sup>7</sup> Con la recuperación de la democracia, la intermediación ejercida por estos agentes de la sociedad civil en el período 1973-1990 es disputada por las agencias sectoriales y territoriales del gobierno central y municipal que entran en contacto directo con la base social.

<sup>8</sup> Los actores detectados corresponden a los contenidos en el Mapa de Actores I, los cuales en su gran mayoría fueron entrevistados individual o grupalmente por el equipo de alumnos-investigadores del Master. Un análisis transversal de esos discursos se ofrece en el Informe final del equipo.

**Mapa de Actores II** (mayo 2005)

<p><b>1 Afines alto poder</b></p> <p>Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud Superintendencia de Salud <input type="checkbox"/>Fondo Nacional de la Salud - FONASA <input type="checkbox"/>División de Gestión de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud</p>	<p><b>4 Diferentes alto poder</b></p> <p><input type="checkbox"/> Universidades <input type="checkbox"/> Medios de Comunicación regional/locales</p>	<p><b>7 Ajenos alto poder</b></p> <p>Intendencia Regional <input type="checkbox"/>Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud Hospital base de Las Higueras, Talcahuano <input type="checkbox"/>FONASA Regional <input type="checkbox"/>Empresa petroquímica PETROX</p>	<p><b>10 Opuestos alto poder</b></p> <p>Médicos de Hospitales <input type="checkbox"/>Programa de Promoción de la Salud</p>
<p><b>2 Afines medio poder</b></p> <p>Gobernación de Concepción Unidad de Participación, Ministerio de Salud</p>	<p><b>5 Diferentes medio poder</b></p> <p>Consultorios de APS Dirección de Salud de Tomé <input type="checkbox"/>ONGs Hogar de Cristo, Educación Popular en Salud-EPES, Fundación de la Familia</p>	<p><b>8 Ajenos medio poder</b></p> <p>Municipalidades de Penco y Tomé <input type="checkbox"/>Colegios de enseñanza Básica y Media locales Funcionarios de Consultorios de APS Otras ONGs locales <input type="checkbox"/>Colegios profesionales Federaciones de Estudiantes Universitarios</p>	<p><b>11 Opuestos medio poder</b></p> <p>Municipalidad de Talcahuano <input type="checkbox"/>Hospital de Tomé</p>
<p><b>3 Afines bajo poder</b></p> <p>Organizaciones sociales de Salud, Mujeres y Adultos Mayores</p>	<p><b>6 Diferentes bajo poder</b></p> <p><input type="checkbox"/>Organizaciones de jóvenes</p>	<p><b>9 Ajenos bajo poder</b></p> <p>Pobladores no organizados <input type="checkbox"/>Agrupaciones étnicas Agrupaciones deportivas</p>	<p><b>12 Opuestos bajo poder</b></p> <p><input type="checkbox"/>Dirigentes sociales <i>apitutados</i> (afines a las redes clientelares de los Alcaldes)</p>

social tales como el propio SST, el programa ministerial Promoción de la Salud - que da gran parte del sustento conceptual y financiero a los Consultorios municipales de la Atención Primaria- y los departamentos de salud de los Municipios de los cuales dependen administrativa y políticamente los Consultorios, se disputan ese rol entre sí, portando distintas orientaciones tanto de la acción sanitaria pública (concepto de salud) como de *participación social*<sup>9</sup>. Mientras los Consultorios municipales se muestran cercanos a un conjunto de acción *gestionista-solidario* (movilización de recursos para algunas organizaciones sociales que cumplen con metas sanitarias del sector) y, en los menos pueden verificarse puntualmente movilizaciones ciudadanas de desarrollo local (intersectorial), los restantes departamentos y la cúpula municipal (alcaldía) se ubica en un campo de relaciones *populista/personalista*. Exceptuando el SST, Consultorios y Municipios coinciden en rechazar el control ciudadano de su gestión, uniendo a ambos en la oposición al nivel superior reformista y al enfoque parcialmente *ciudadanista* del SST.

Por su parte, la comunidad expresada en múltiples asociaciones y redes solidarias de auto-ayuda coincide con las metas y valores de la Reforma: acceso universal a prestaciones de especialidades (nivel secundario) oportunas y de similar calidad entre los sistemas previsionales privado y público, pero no conoce los alcances de la Reforma ni sabe cómo insertar en ella los procesos de participativos que sustentan en el nivel primario de atención. Los grupos de base presentes en el Consejo de Participación Social según sean sus conexiones más inmediatas -SST, programa de Promoción, autoridades municipales-, reproducen los discursos oficiales de los agentes públicos, legitiman sus prácticas y no se integran entre sí como contraparte social activo-propositiva del proceso de instalación de la Reforma. Tampoco incorporan a ciudadanos no organizados a la agenda de transformaciones sectoriales.

Finalmente, el SST pretende ser *ciudadanista* pero se encuentra aislado de aliados fuertes más allá de las organizaciones de usuarios *pobres* tradicionalmente vinculados al sector salud, que aporten experiencia social o experticia técnica en la democratización de la acción de interés público, estatal y no estatal. Presenta, en cambio, conexiones con una dirigencia social que no siempre destaca como prioridad y ni se pone delante del proceso local de Reforma, así también con Municipios poco dispuestos a entregar poder a la ciudadanía sin la entrega de mayores atribuciones y recursos de parte del estado central.

De este modo, el diagnóstico participativo de la estrategia seguida por el SST pone en discusión nuevos y más complejos componentes y desafíos que los descubiertos por medio del diagnóstico inicial *de gabinete*. En este caso, mientras

debilidades y amenazas se confirman (ver más arriba Cuadro Síntesis *FODA*), los factores de fortaleza primitivamente detectados se ven relativizados (ver Cuadros siguientes).

<b>DIAGNÓSTICO INICIAL</b> (de gabinete)	<b>DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO</b>
<p><b>Fortalezas:</b></p> <p>La elaboración y ejecución de una estrategia de participación social en salud (diagnóstico crítico + plan perfeccionamiento), consensuada y validada con las organizaciones sociales interesadas, los equipos directivos, técnicos y los gremios funcionarios de la red asistencial local.</p>	<p><b>de Fortalezas a Debilidades:</b></p> <p>En la estrategia participativa seguida por el SST se encuentra débilmente integrada la APS, cuya concepción y métodos de interacción entre servicios de salud y comunidad usuaria se orientan bajo los postulados de la política y programa de Promoción de la Salud. Ésta se encuentra, a su vez, desconectada de: 1) los fines y valores de la Reforma de Salud; 2) las políticas y agentes municipales de desarrollo local; y 3) la demanda de la comunidad por mejorar las condiciones de salud de su entorno, y por mejorar la atención en salud: acceso universal, oportunidad y calidad a las prestaciones de Hospitales y Consultorios. En ello se advierte coincidencia de percepciones entre los ejecutivos superiores, instaladores de la Reforma, y la base social.</p>
<p>La inclusión plena, con derecho a voz y voto de representantes del Consejo de Participación a la instancia máxima de coordinación y toma de decisiones del intrasector: el Consejo Integrador de la Red Asistencial (CIRA).</p>	<p>El Consejo de Participación tiene fuerte representación de los miembros de los Comités Vida Chile o Locales de Salud, aglutinados en torno a Consultorios de APS y su línea de Promoción. La cual no se corresponde al discurso de los integrantes de las organizaciones de base y de los no organizados, ambos situados más cerca de los principios y objetivos de la Reforma (mejorar las condiciones del entorno socio-sanitario de la población y mejorar las prestaciones clínicas entregadas por Consultorios y Hospitales) que en los de Promoción (auto-cuidado y auto-responsabilidad). La compleja y jerarquizada estructura organizativa del Consejo (primer, segundo y tercer grado, en el cual líderes de este último nivel integran a su vez el CIRA), no resuelve el problema de la representatividad de las ideas-fuerza, son expresadas por los dirigentes sociales presentes en el CIRA.</p>

<sup>9</sup> Idem. nota a pie 7

DIAGNÓSTICO INICIAL (de gabinete)	DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO
<p><b>Fortalezas:</b></p> <p>La existencia de una Unidad interna de gestión (Participación y Promoción), dedicada exclusivamente a formulación y coordinación de estrategias, instrumentos e insumos para la participación social en salud, todas las cuales han sido validadas institucional y socialmente.</p>	<p><b>de Fortalezas a Debilidades:</b></p> <p>La Unidad si bien ha sido el soporte técnico de toda la estrategia, se encuentra dividida internamente entre concepciones divergentes. Por una parte, ejercicio de derechos ciudadanos de control social de prioridades y modalidades de gestión de los servicios de salud (Participación); por otra, fomento a los deberes de los usuarios para con los servicios: colaboración, trabajo voluntario, auto-financiamiento y auto-cuidado (Promoción).</p>
<p>La voluntad política de la cúpula del Servicio, avalada por la autoridad sanitaria y política regional.</p>	<p>Si bien la voluntad política de la dirección del SST se sustenta y profundiza en el tiempo, el <i>aval</i> de la autoridad sanitaria regional (SEREMI) se revela solamente declarativo. El nivel regional está ausente de los procesos participativos impulsados por el SST aunque <i>deja hacer</i> sin oponerse (actor ajeno).</p>
<p><b>Oportunidades:</b></p> <p>Los procesos de cambio organizacional que sanciona la Reforma sectorial tanto en los prestadores públicos: funcionamiento en red, garantía de derechos de acceso y calidad de atención.</p>	<p><b>de Oportunidades a Debilidades... :</b></p> <p>El marco de cambios que sanciona la Reforma, si bien en gran parte detona y sustenta la experiencia participativa del SST, sus objetivos y modalidades innovadoras de trabajo están escasamente asumidas por la directiva del Consejo de Participación Social: modelo jerárquico vs. flexible y redificado; garantía de derechos de atención vs. contención de la atención vía auto-cuidado y auto-responsabilidad personal, familiar y comunitaria.</p>
<p>Existencia de denso tejido social local, con tradición histórica de acción colectiva de interés público, interlocución institucional con agentes políticos y del Estado, formalización organizativa interna de sello democrático (cultura cívica), agenda prointegración social y calidad de vida.</p>	<p>Dicha experiencia social se concentra más bien en una minoría activa (dirigentes de organizaciones formales), mientras la falta de canales participativos abiertos e integradores excluyen a la gran masa de la población -organizada y, sobre todo, no organizada- de la deliberación pública.</p>

DIAGNÓSTICO INICIAL (de gabinete)	DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO
<p>La existencia de un fuerte aliado municipal (Alcaldía, Dirección de Salud Municipal de Talcahuano), que ha hecho de la agenda de salud una de sus prioridades de inversión y gestión social, caracterizada por fuerte interacción con la base social.</p>	<p><b>... y a Amenazas:</b></p> <p>Si bien los Municipios son aliados de la institucionalidad sanitaria dependiente del gobierno central en la extensión de los servicios sanitarios hacia la población, con respecto a la estrategia participativa del SST se muestran más bien como actores opuestos. Mientras las modalidades participativas municipales se mueven dentro de un esquema clientelar, de adhesión irrestricta al caudillo local (Alcalde, jefes de departamentos) y reacio a entregar capacidad decisional a las organizaciones civiles, el Servicio Talcahuano intenta seguir un modelo democrático-representativo de toma de decisiones, aunque fuertemente concentrado en la cúpula de la organización social creada <i>ad hoc</i> por el Servicio: el Consejo de Participación Social.</p>

## 6. PROYECCIONES Y DESAFÍOS DE LA REFORMA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SALUD

Dado el marco estructural global en que se generan, en la política y dinámicas de participación general o sectorial, como es el caso de la salud en Chile, no necesariamente reforman la cultura política y organizacional de los actores involucrados, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil, en una dimensión que favorezca o asegure un *empoderamiento* de la base social en la marcha y orientación de los asuntos públicos y, por tanto, sustente procesos sustantivos de democratización/descentralización de las decisiones del estado. En este marco, la acción ciudadana en salud, se ha hecho presente bajo dos modalidades principales: el *agenciamiento* (*agency*; Jones y Gaventa 2002) o disposición activa de los grupos objeto de política a obtener los bienes o servicios públicos de parte de las entidades que administran su generación y distribución. A falta de mecanismos transparentes, regulados e institucionalizados ello se efectúa bajo mecanismos informales ya sea acatando (cooptación), negociando (cabildo) o sobrepasando (movilizaciones sociales) los procedimientos operativos y técnicos definidos por la entidad ejecutora del estado. Así también, de manera mucho menos frecuente, la acción ciudadana intenta asumir, también por vía informal, forzando las atri-

buciones de consejos y comités sectoriales y/o territoriales, un cierto control de los compromisos, modalidades de gestión y destino de los presupuestos que la política ha fijado (rendición de cuentas o *accountability social*; Olvera e Isunza 2003).

La existencia de redes informales en la gestión pública siempre ha existido. Pueden servir de ejemplos virtuosos de *buenas prácticas*, como también contener reductos no transparentes de solución y arreglos privados de problemas públicos, base de prácticas clientelares y corporativistas. Esta es la queja permanente de los funcionarios y dirigentes sociales que informalmente tratan de suplir una función de mediadores entre usuarios y servicio público. De allí la importancia de la institucionalización de esta función.

En este sentido, reformas de *segunda generación* como la de Salud en Chile, si bien deja irresueltos estos problemas al esbozar tímidamente instancias participativas consultivas que no alcanzan pleno reconocimiento legal, con todo, abre hipotéticamente una nueva agenda deliberativa a los usuarios organizados o situados en redes de poder en torno a las decisiones de la nueva autoridad sanitaria, así como canales de control social a usuarios individual o colectivamente considerados a través del reclamo al número, plazo y calidad de las prestaciones garantizadas universalmente por el estado. Ello al menos da un marco de derechos mínimos de ciudadanía social a la política asistencial de salud, superando el enfoque fragmentario de programas paliativos y focalizados en determinados segmentos de la población (*pobres*), mientras la satisfacción de las necesidades de otros segmentos de la población queda librada a un mercado des-regulado.

La experiencia del caso estudiado (Servicio de Salud Talcahuano), la más avanzada en Chile en la instalación de algunos mecanismos sancionados por la Reforma tal como entregar atribuciones decisionales a la red de prestadores públicos y que incluye en ella a representantes de usuarios de hospitales del gobierno central y consultorios municipales, presenta numerosas dificultades para consolidarse y eventualmente replicarse en otras regiones del país. Se trata de una experiencia en transición, todavía permeada por un enfoque que: (1) restringe la membresía de las redes de política sólo a los usuarios directos y frecuentes de los servicios públicos, a quienes los ligan fuertes lazos de dependencia mutua; y (2) desarrolla un modelo organizacional altamente jerarquizado, símil del estado liberal-democrático representativo, que no discrimina entre grupos de interés privado y público, no acorta la distancia entre cúpula/base, organizados / no organizados ni asume las nuevas agendas temáticas de participación a que dan lugar los ciudadanos: desarrollo local, desarrollo ambiental y socialmente sustentable, transparencia y control social de la acción pública. Ambas tendencias tienen por efecto confundir la representación formal con la expresión de opinión e intereses colectivos y conformar, en vez de redes de política, una nueva burocracia paracivil que por sí misma, no logra superar la fragmentación interna y la falta de agenda autóno-

ma de la Sociedad civil local, aún cuando ella da muestra de dinámicas asociativas fuertes y perspectivas integradoras de los problemas y soluciones de interés público que la afectan.

Por otra parte, lo anterior resta incidencia directa a la experiencia sobre dos puntos claves del proceso de Reforma, en los cuales coinciden, a pesar de su distancia, autoridades superiores y organizaciones de base social de acuerdo a las opiniones recolectadas en el curso de la investigación-acción. Esto es:

1) *mejorar las condiciones generales de salud de la población* a través de planes, comités intersectoriales y consejos sociales locales, hoy todavía sin atribuciones sobre el conjunto de la acción social del estado (*intersector*) de modo de controlar efectivamente las denominadas determinantes sociales de la salud, por ejemplo, en el caso de Talcahuano, medioambiente, planificación e infraestructura urbana y pobreza; y

2) *mejorar la atención en salud*, especialmente en los niveles secundario y terciario (especialidades) a través de una gestión *en red* que de resolutivez e interconexión a los puntos de corte entre las prestaciones y contra-prestaciones de los sistemas público y privado y, dentro del primero, entre la atención hospitalaria dependiente del financiamiento y orientaciones del estado central- y la atención primaria radicada en los Municipios.

Ambos objetivos de la Reforma corresponden a las demandas más recurrentes expresadas por la población popular, de acuerdo a todas las entrevistas realizadas en la zona de Talcahuano. De este modo, los discursos de los actores de base reafirman las finalidades superiores de la Reforma. El objetivo signado como (1) es para los entrevistados la condición de *no enfermarse*, y el objetivo (2) entra a operar *cuando uno se enferma*, ya sea porque *no se cuidó a tiempo, desde su juventud o no tuvo la atención oportuna cuando la requirió*. El objetivo (1) es hasta ahora soslayado por la estrategia participativa del SST y por sus aliados del Municipio; y el (2), resistido por otros aliados del Servicio: directivos o funcionarios de hospitales y de los consultorios municipales, y no considerado por los líderes del Consejo de Participación, que enfatiza los deberes y responsabilidades individuales de familias y comunidad (Programa de Promoción) por sobre los derechos y las responsabilidades colectivas, incipientemente reconocidas por el estado (Reforma de la Salud). Por lo tanto, ambos objetivos todavía no integran la agenda de trabajo del órgano decisional colegiado dispuesto por el SST: el Consejo integrador de Red Asistencial (CIRA).

Lo anterior representa un severo desafío para la consolidación y proyecciones posReforma de la estrategia de participación ciudadana puesto en práctica por el Servicio de Salud de Talcahuano.

## BIBLIOGRAFIA

- Avritzer, Leonardo 1999: 'El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas; propuestas para un diseño institucional'. En Alberto Olvera (coord.) *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*. Colegio de México, Ciudad de México.
- Brugué, Joaquim y Gallego, Quim 2001: '¿Una administración pública democrática?' En J. Font, (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona
- Castells, Manuel 1996: 'La Sociedad Red'. En *La era de la información*, Vol. I. Siglo XXI Editores, Ciudad de México.
- Cunill, Nuria 1998: 'Lo público no estatal en la reforma del Estado'. En *Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal*. Paidós-CLAD, Buenos Aires.
- De la Maza, Gonzalo 1999: 'Sociedad Civil y Democracia en Chile'. Documento de trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- De la Maza, Gonzalo 2001: 'Espacios Locales y Desarrollo de la Ciudadanía. Chile iniciando el siglo XXI'. Ponencia presentada a Conferencia 2001 Latin American Studies Association (LASA), Washington DC. En <http://136.142.158.105/Lasa2001/DeLaMazaGonzalo.pdf>
- De la Maza, Gonzalo 2004: 'Políticas públicas y Sociedad Civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)'. En Revista Política Nº 43, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago.
- De la Maza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos 2004: 'Trayectorias, Redes y Poder: Sociedad Civil y Sociedad Política en Chile 1990-2003'. Documento de trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. En: <http://www.pucp.edu.pe/Trayectoria.pdf>
- Dagnino, Evelina 2002: 'Sociedad Civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades'. En *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina/Brasil*. FCE, Ciudad de México.
- Guerra, Carlos 1994: 'Tejido social, conjuntos de acción y actitudes políticas en Santiago de Chile'; en *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Jones, Emma y Gaventa, John 2002: *Concepts of Citizenship: a review*. Instituto para el Desarrollo Universidad de Sussex. Reino Unido.
- Mato, Daniel 2004: 'Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil'. En *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en trompos de globalización*. Universidad Central de Venezuela, FACES, Caracas.  
En: <http://www.neticoop.org.uy/dc0344.pdf>.

- Mires, Fernando 1999: 'La sociedad de redes(o las redes de la sociedad)'. En Revista Chasqui 67, *Comunicación: entre la globalización y la glocalización*. Quito. En: <http://comunica.org/chasqui/mires67.htm>
- Ochsenius, Carlos 2004: 'Sentidos y redes de acción colectiva en los procesos locales de innovación local en ciudadanía'. Documento de Trabajo Nº 13, Programa de Ciudadanía y Gestión Local, Santiago de Chile.  
En: <http://www.innovacionciudadana.cl/ddt/dcto13.pdf>
- Olvera, Alberto J. e Isunza, Ernesto 2003: 'Rendición de Cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía'. Documento de trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Participación Ciudadana, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Paley, Julia 2001: 'La participación y la *sociedad civil* en Chile: discursos internacionales, estrategias gubernamentales y respuestas organizacionales'. Ponencia presentada a Conferencia 2001 Latin American Studies Association (LASA), Washington DC.
- PNUD 2000: Informe de Desarrollo Humano en Chile. *Más sociedad para gobernar el futuro*. PNUD, Santiago.
- Valdés et al. 2003: 'Participación Social y Ciudadanía en Salud'. Informe Final de la Consultoría *Capacitación y Asistencia Técnica a Políticas y/o Programas Públicos de la Reforma de Salud y Políticas Participativas en Salud*. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago.
- Villasante, Tomás R. 1994: 'Clientelas y emancipaciones: una introducción metodológica'; en *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Nueva Sociedad, Caracas.

# LAS INTERRELACIONES CULTURALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LAS IDENTIDADES EN AMÉRICA DEL SUR: ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

PEDRO FERRADAS

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca aportar a una mayor comprensión y diferenciación de terminologías que como los de multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad equivalen a la traducción semántica de apuestas sociales y políticas, reales o simbólicas<sup>1</sup>, cuyo uso indiscriminado y descontextualizado ha tendido a vaciar sus significados, a cambiar el que tenían originalmente, o a confundir éstos y reforzar, a veces de manera inconsciente, mecanismos de dominación o conflictos al interior de las clases subalternas. De otro lado las diferenciaciones en el significado de estos términos se corresponden a su aplicación en distintas disciplinas y contextos así como a la necesaria construcción o renovación conceptual característica de instrumentos analíticos que están referidos a la cultura y sus numerosos significados.

Pero aún más, las críticas a los enfoques implícitos en los conceptos de multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad han sido hechas sin tomar en cuenta suficientemente los contextos en los que tales enfoques se han desarrollado, generando falsas dicotomías y dificultando una comprensión más cabal de los procesos de confrontación e integración que han caracterizado a nuestros países. Por ejemplo, hoy en día, la emergencia de nuevos movimientos políticos nacionalistas en Bolivia, Ecuador y Perú, que tienen con una fuerza confrontación al

---

<sup>1</sup> Más allá de las dificultades, y sean cuales sean los matices que fuese necesario realizar y las contradicciones que haya que resolver a fin de distinguir, nombrar y clasificar los grupos, no debe olvidarse que la terminología no es más que la traducción semántica de apuestas sociales y políticas, reales o simbólicas... La terminología representa el uso social que se hace de las definiciones y las categorizaciones. Abadallah-Pretceille, Martine *El multiculturalismo en cuestión. El multiculturalismo en perspectiva*. 45 pp. Unidad Didáctica 3 .La Interculturalidad y Educación. Pág. 8

inusitada son prejuizados sin tener en cuenta el contexto que los hace posible y que en cierta forma los determina; y sin tener en consideración que el análisis e interpretación de tales movimientos podría verse facilitada a la luz de los conceptos aludidos.

Si bien nuestra reflexión tiene un carácter conceptual, pretende contribuir al análisis de las relaciones entre aguarunas y colonos en la selva norte del Perú, lo que supone aportar a una reflexión crítica a nuestras hipótesis iniciales sobre *governabilidad intercultural* y las implicancias que ello y en general el enfoque intercultural pueda tener para la investigación que estamos llevando a cabo.

Los conceptos de pluriculturalidad e interculturalidad tiene sentido para los fines de nuestra investigación en la medida en que nos permite comprender mejor las transformaciones y perspectivas que se dan en espacios locales caracterizados por la presencia relevante de las comunidades indígenas pero que conviven con las poblaciones mestizas que han migrado y tiene hoy un papel cada vez más hegemónico. Las comunidades indígenas tienen relevancia en tanto las culturas tradicionales nos ayudan a enfrentar el trasplante puramente mecánico de culturas y representan en su diversidad un reto a la homogenización cultural globalizante.

A diferencia de las ciudades en estos espacios lo indígena resulta más visible y legitimado por la comunidad y el propio Estado y está en apariencia asociado con conflictos en torno a la identidad.

## 2. MULTICULTURALIDAD Y PLURICULTURALIDAD: ENTRE LA DIFERENCIACIÓN Y EL CONFLICTO

Soslayar las diferencias, afrontar conflictivamente éstas, discriminar o aceptar el diálogo constituyen alternativas cuando los grupos étnicos o sociales con tradiciones culturales diversas se encuentran en una relación relativamente intensa en la vida cotidiana. Estas alternativas nos permiten diferenciar y entender mejor conceptos aparentemente similares que tienen implicancias prácticas sustantivas: la multiculturalidad, la pluriculturalidad y la interculturalidad.

El multiculturalismo (variante anglosajona del pluralismo) y el pluriculturalismo (cultural, político, sindical o religioso) son distintos modelos posibles de estudio de la diversidad. Ambos hacen hincapié en el reconocimiento y la coexistencia de entidades diferentes. El prefijo *Inter* del término *intercultural* hace referencia al hecho de haberse establecido una relación y de tener en cuenta las interacciones de los distintos grupos, los individuos y las identidades.

El multiculturalismo refiere a la multiplicidad de culturas que existen dentro de un determinado espacio, sea local, regional, nacional o internacional, sin que

necesariamente tengan una relación entre ellas. Su uso mayor se da en países occidentales como los Estados Unidos, donde las minorías nacionales (negros e indígenas) coexisten con varios grupos de inmigrantes, o como en Europa, donde la inmigración se ha ampliado recientemente. En esos países el multiculturalismo se entiende como un relativismo cultural; es decir, una separación o segregación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, lo que implica tanto las demandas de grupos culturales subordinados dentro de la sociedad nacional, como el debate en torno a las bases conceptuales del Estado liberal. Desde lo primero se demanda un multiculturalismo fundamentado en la búsqueda de algo propio bajo el lema de justicia e igualdad. Desde lo segundo se busca compartir los mismos derechos; la tolerancia al otro –un cambio sólo en el nivel de las actitudes- es considerado como suficiente para permitir que la sociedad nacional funcione sin mayor conflicto, problema o resistencia.

Desde esta perspectiva, los migrantes deberían estar en condiciones de actuar eficientemente en la sociedad envolvente y paralelamente desarrollar su existencia en sus comunidades o barrios de refugio; por ello la educación multicultural aparece dirigida a garantizar, de un lado, la reproducción de la multiculturalidad y, de otro, a facilitar un cruce de fronteras ágil y fluido, en beneficio de la sociedad envolvente. Abadallah- Pretceille<sup>2</sup> analiza las características e implicancias del modelo multicultural, las que resumimos en el cuadro de la página siguiente.

Otros autores han relevado dos características críticas del multiculturalismo; de una parte presenta como inmodificable la cultura o modo de vida hegemónico como es el caso del *American way of life* en Estados Unidos; de otra la atención a la tolerancia como eje del problema multicultural, oculta la permanencia de las desigualdades e inequidades sociales que no permiten a todos los grupos relacionarse equitativamente y participar activamente en la sociedad.

El problema de la diferencia no se resuelve asignando a cada uno un lugar cuando paradójicamente el ejercicio del reconocimiento de las diferencias ha sido ideado, elaborado y puesto en práctica en nombre de la igualdad.<sup>3</sup>

Tubino<sup>4</sup> advierte que el multiculturalismo impide la extinción de las culturas subalternas pero genera vicios tales como la dependencia, la pasividad y más grave aún, una cultura de compasión, según la cuál el reconocimiento de la identidad cultural aparece como un don del poderoso y no como un derecho propio.

---

<sup>2</sup> Abadallah-Pretceille, Martine *El multiculturalismo en cuestión. El multiculturalismo en perspectiva*. Ob.cit. pag 19.

<sup>3</sup> Abadallah-Pretceille, Martine *El multiculturalismo en cuestión. El multiculturalismo en perspectiva*. Ob.cit. Pág 10.

<sup>4</sup> Loles Maguiña, Santiago y otros editores: *Estudios culturales: discursos, poderes y pulsiones*. U.Católica. Lima, noviembre 2003 Pág 14.

Características del modelo multicultural	Implicancias en su aplicación
Se da prioridad al grupo de pertenencia.	Acentuación de las actitudes de rechazo y de exclusión
El individuo es, en primer lugar, y esencialmente, un elemento del grupo.	Limitación de la movilidad social debido al aislamiento del grupo.
Se hace hincapié en el examen de las diferencias étnicas, religiosas, migratorias, sexuales	Encubrimiento del carácter cada vez más policromo y polimorfo de los grupos y de las culturas.
Imagen de una sociedad compartimentada, una sociedad mosaico.	Sobredeterminación de las variables culturales.
Cada grupo es homogéneo, de forma que se ignora la diversidad interna.	El culturalismo se corresponde con una operación de marcaje y justificación del rechazo y de las distancias.
La definición misma de grupo se fundamenta en la norma; por esta razón, la norma debe ser respetada	La determinación, y/o el aumento excesivo de la pertenencia a los grupos en detrimento de las características individuales generan ciertas formas de dependencia e irresponsabilidad.
El reconocimiento jurídico de las minorías.	Reconocimiento de derechos: política de cuotas, discriminación positiva. Derechos de unos frente a los derechos de otros.
Localización espacial de las diferencias.	Se traduce en la creación de barrios étnicos y de sus variantes, los ghettos.

De allí que el multiculturalismo no ha permitido resolver ni el problema de las relaciones entre los distintos grupos ni la pretendida paz social.

Los cambios históricos y demográficos, las dificultades y los resultados decepcionantes, especialmente en lo relativo a la cohesión social, explican que, en la actualidad, este modelo sea objeto de una profunda revisión crítica. Sin embargo las políticas de discriminación positiva implícitas son necesarias como medidas transitorias porque posibilitan el acceso de los grupos culturales subordinados a la esfera pública, y permiten que los problemas de injusticia cultural y distributiva que padecen los grupos en referencia sean debatidos e incluidos en la agenda social nacional.

En cierto sentido la pluriculturalidad es una variante comunitarista del multiculturalismo: *retorno a las tribus sobrevaloración de ciertos criterios de definición y de pertenencia, como la religión, el origen cultural, la pertenencia*

*regional*<sup>5</sup>. La pluriculturalidad es un concepto que representa la particularidad de regiones donde pueblos indígenas y pueblos negros han convivido por siglos con blancos-mestizos y donde el mestizaje ha sido parte de la realidad, como también la resistencia cultural y política.

La pluriculturalidad indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin interrelación equitativa; puede implicar una integración conflictiva como en cierta forma lo es el proceso de mestizaje en la Región Andina o la coexistencia de mecanismos de resistencia al interior de tal integración.

El pluriculturalismo constituye un enfoque reactivo a la vigencia de mecanismos de exclusión social de los grupos indígenas; en la medida en que se orienta a la afirmación de las identidades de las poblaciones indígenas contribuye a su necesaria unidad pero tiene limitada consideración a otras formas de diferenciación y discriminación y tiende a soslayar otros factores de identidad de las personas y sectores sociales.

La crítica al pluriculturalismo no ha constituido necesariamente su negación en tanto necesidad para los procesos de construcción de lo nacional, procesos aún inconclusos en muchos países del Tercer Mundo. Su vigencia actual se corresponde con la mayor exclusión de los indígenas y, la emergencia de movimientos nacionalistas indígenas ya aludidos que tienen cada vez más perspectivas regionales. La presencia de movimientos regionales al interior de los países andinos que transitan entre las reivindicaciones económicas y la autonomización, en la medida en que no incorporan las reivindicaciones de los grupos indígenas, constituyen evidencias de una fractura cultural aún vigente.

### 3. LA INTERCULTURALIDAD

Como bien señala Mirko Lauer ni las culturas indígenas pueden existir con la autonomía pretendida por ciertos antropólogos o folkloristas, ni son meros apéndices atípicos de un capitalismo que todo lo devora<sup>6</sup>. Se configura un mapa nuevo: las culturas indígenas como parte integrada a la estructura productiva del capitalismo pero sin que su verdad se agote ahí. Desconocer que las culturas indígenas son parte integrada de la estructura productiva del capitalismo equivaldría a remitir la identidad cultural a un tiempo mítico, a una continuidad ahistórica que hace imposible comprender los cambios sufridos por esa identidad. Pero afirmar que

<sup>5</sup> Abadallah- Pretceille, Martine *El multiculturalismo en cuestión. El multiculturalismo en perspectiva*. Ob.cit. Pág 13.

<sup>6</sup> Lauer, Mirko. *Crítica de la artesanía: Plástica y sociedad en los Andes peruanos*. P112. Citado por Barbero, Martín : *De los Medios a las mediaciones*. Barcelona 1987.

tales culturas se agotan en la lógica capitalista es desconocer la capacidad de lo indígena para desarrollarse como culturas.

Lo anterior nos permite llegar a la definición de cultura de Paul Ricoeur que refiere a la articulación compleja de tres niveles<sup>7</sup>:

- El conjunto de los medios y mediaciones para la producción de bienes que en principio son acumulables y transferibles con facilidad, máxime en el contexto actual de globalización del mercado.

- El nivel de las instituciones, o formas de existencia social normativas, ligadas a las dinámicas del poder y más difícilmente transferibles a pesar de los cambios desarrollados en el Mundo desde la caída del bloque soviético.

- El nivel ético-simbólico que tiene varias capas, de la más superficial a la más profunda: costumbres, tradición, referentes éticos fundamentales y visiones del mundo. Es el nivel más original y difícil de traducir de una cultura a otra. Es el que nos ofrece el sentido de la realidad y el sentido (deber/felicidad) de la acción humana.

La visión cultura como orden y sistema se combina aquí con la de acción y comunicación. El individuo no es el producto de su cultura, sino que la construye, y la elabora a partir de las diferentes estrategias adoptadas en función de las necesidades y las circunstancias. La interacción es el concepto central para la definición de la cultura y de la identidad cultural.

La aproximación de García Canclini nos ilustra mejor la importancia de la interacción en la construcción de la identidad cultural al distinguir tres mecanismos o planos de diferenciación analítica para comprender el sentido de la producción artesanal y las fiestas indígenas: el de las presiones que vienen desde fuera, el de las mediaciones que operan desde dentro y el de las operaciones de afirmación étnica. El campo de las mediaciones se halla constituido por los dispositivos a través de los cuales la hegemonía transforma desde dentro el sentido del trabajo y la vida de la comunidad. Los modos de producir (las artesanías) de las comunidades indígenas se convierten en vehículos mediadores de la desagregación: dislocación de las relaciones entre objetos y usos, entre tiempos y prácticas.

La aproximación intercultural asociada a este concepto de cultura será en este sentido una tercera manera de analizar la diversidad cultural, no a partir de culturas concebidas como estados, como entidades independientes y homogéneas, sino a partir de procesos, de interacciones de acuerdo con una lógica de la complejidad, de la variación y no de las diferencias.

Para algunos autores latinoamericanos la noción de interculturalidad surgió en el contexto de un proyecto educativo desarrollado con una población indígena en

<sup>7</sup> 'Pautas metodológicas para la elaboración de peritajes antropológicos': p 100. Defensoría del Pueblo Lima 2003 178 Pág.

Venezuela<sup>8</sup> y fue discutida y elaborada en una reunión continental convocada conjuntamente por UNESCO y el Instituto Indigenista Interamericano<sup>9</sup>.

Según otros autores el término intercultural aparece en Francia en 1975 en el marco de las acciones sociales y educativas. En seguida se aplica a las situaciones de disfunción y de crisis relacionadas con la inmigración. Más tarde es utilizado en el ámbito asociativo y en los sectores relacionados con la acción social; es por ello que lo intercultural comprende aplicaciones y orientaciones muy diversas<sup>10</sup>.

En Latinoamérica la palabra interculturalidad no aparece en la legislación ni en el discurso acerca de los pueblos indígenas hasta avanzados los años 80<sup>11</sup>. De hecho, y sin que necesariamente hubiese habido intercambio o relación alguna, la adopción del término así como las propuestas europeas de interculturalidad son prácticamente coetáneas con las sudamericanas. Incluso la propuesta latinoamericana de educación intercultural guarda ahora alguna similitud con lo que, bajo el mismo término, se postula en algunos países europeos, como Alemania, España, Gran Bretaña, Holanda y Suecia, para abordar la situación derivada de la migración del Tercer Mundo hacia Europa y en respuesta a la xenofobia y al racismo que reaparecen en ese continente.

La interculturalidad es distinta a la multiculturalidad y a la pluriculturalidad, en cuanto se refiere a complejas relaciones, negociaciones e intercambios culturales, y busca desarrollar una interacción entre personas, conocimientos y prácticas culturalmente diferentes; una interacción que reconoce y que parte de las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder y de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad que el *otro* pueda ser considerado como sujeto con identidad, diferencia y con la capacidad de actuar.

Por eso, y sin negar que existan relaciones interculturales, podemos decir que la interculturalidad aún no existe en la sociedad y sus instituciones. Se trata de un proceso de nuevas prácticas, valores y acciones sociales; proceso de intercambio que, por medio de mediaciones sociales, políticas y comunicativas, permite construir espacios de encuentro, diálogo y asociación entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas. *Es un proceso abierto que genera constantemente nuevas formas de expresión y organización*<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Cf. Mosonyi y González 1974. Citado por Gasché, Jorge: *Más allá de la cultura: lo político*. Teoría y práctica en un programa de formación de maestros indígenas amazónicos del Perú.

<sup>9</sup> Cf. Mosonyi y Rengifo 1986. Citado por Gausché. Ob,cit.

<sup>10</sup> Abadallah- Pretceille, Martine *El multiculturalismo en cuestión. El multiculturalismo en perspectiva*. Ob.cit. Pág 17.

<sup>11</sup> CELADEC: *En defensa de los pueblos indígenas*. Lima 1980. La lectura de la colección de documentos tales como los pronunciamientos de movimientos indigenistas o grupos religiosos y de la legislación, no incluyen el término de interculturalidad.

<sup>12</sup> Portocarrero, G y otros: *Interculturalidad y política*. Universidad Católica. Lima 1999. Pág11.

En sí, la interculturalidad tiene el rol crítico, central y prospectivo -no sólo en la educación, sino en todas las instituciones de la sociedad- de reconstruir, paso a paso, sociedades, sistemas y procesos educativos, sociales, políticos y jurídicos; y de accionar entre todos los habitantes de un país -indígenas, blancos, mestizos, cholos, negros, mulatos, asiáticos, árabes, etc.- relaciones, actitudes, valores, prácticas, saberes y conocimientos fundamentados en el respeto e igualdad, el reconocimiento de las diferencias y la convivencia democrática.

La interculturalidad debería ser entendida como un proceso permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, orientada a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y a un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos, por encima de sus diferencias culturales y sociales.

En sí, la interculturalidad intenta romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas y, de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir, en la vida cotidiana, una convivencia de respeto y de legitimidad entre todos los grupos de la sociedad<sup>13</sup>. Es en esta perspectiva que la interculturalidad puede rescatar la dimensión histórica y liberadora, para lo cual no se trata de negar la necesidad y valor de las luchas reivindicativas y políticas indígenas en nuestros países, sino el trazar un posible camino condicionado a la voluntad política para fortalecer la identidad de las culturas subordinadas.

La interculturalidad es inseparable de cuestiones de identidad y de diferencia; inseparable de las maneras como nos identificamos con gente o nos diferenciamos de ella. El hecho de relacionarse de manera simétrica con personas, saberes, sentidos y prácticas culturales distintas, requiere un autoconocimiento de quién es uno, de los elementos que se forman y destacan tanto lo propio como las diferencias. Eso no implica rescatar hábitos o costumbres ancestrales o replegarse al pasado sino abrirse a los elementos presentes que contribuyen a formar seres tanto individuales como colectivos y al reconocimiento de cuáles pueden contribuir al fortalecimiento de autoestima y autenticidad.

La identidad no es algo que podemos elegir, sino algo que se tiene que negociar socialmente. Es decir, identificarnos dentro del entorno familiar y cultural requiere, al mismo tiempo, diferenciarnos de otros distintos y diferentes, procesos de identificación que muchas veces son inconscientes. Hacer evidentes estos procesos, es parte del proceso de construcción de la interculturalidad: ser consciente y respetuoso de las diferencias sin tratarlas como binarismos con fronteras

---

<sup>13</sup> Catherine Walsh 'Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la región'. Artículo en Web del Centro de estudios interculturales. U. Católica.

claramente definidas, acabadas e insuperables, sino como elementos que siempre están andando y se están haciendo.

Ahora bien, si desde una perspectiva intercultural buscamos resolver las debilidades de dos aproximaciones extremas; aquella que pretendía evitar la *contaminación* de las minorías étnicas amenazadas por el etnocentrismo de la sociedad dominante, y aquella que pretendía *modernizar* a los *indígenas*; tendremos que reconocer como un actor clave en todo ello al Estado<sup>14</sup>.

Para Virgilio Alvarado la propuesta intercultural se funda en tres grandes principios: la ciudadanía, el derecho a la diferencia y la unidad en la diversidad. El primero supone el reconocimiento pleno y la búsqueda constante de igualdad real y efectiva de derechos, responsabilidades oportunidades, así como la lucha permanente contra el racismo y la discriminación. El segundo implica el derecho de todos y cada uno de los pueblos, grupos étnicos y culturas a la identidad cultural y a reproducir las expresiones socioculturales. El tercero designa la necesidad del diálogo para llegar a consensos, Walsh<sup>15</sup> considera que la propuesta intercultural implica aplicar políticas de desubalternización y descolonización pero en la medida en que la interculturalidad carece de significados estables y compartidos, ello resulta difícil.

La *gestión* de la interculturalidad no ha estado exenta de algunas contradicciones; como es el caso de la referencia sistemática, incluso exclusiva, a la inmigración (marginal y coyuntural) sin haber tenido en cuenta el carácter estructural del hecho migratorio y de la diversidad cultural. Ello ha devenido en la ocultación de otras formas de diversidad, así como de otros procesos de diversificación. Las relaciones interculturales al implicar un diálogo orientado a la eliminación de las distintas formas de discriminación suponen la construcción de relaciones de equidad de género y generación. Los derechos de las mujeres y los niños, en particular el derecho a expresarse, a organizarse, a la educación y a participar en las decisiones que afectan sus vidas, constituyen aspectos claves de la interculturalidad tradicionalmente soslayados.

### 3. LA VIGENCIA PLURICULTURAL LATINOAMERICANA; EL CASO PERUANO

La problemática cultural latinoamericana no es sólo de un problema de integración de minorías a una nación como sucede en Europa y Estados Unidos, es

---

<sup>14</sup> Un panorama amplio de factores exteriores, que emanen de la política del Estado de los últimos cincuenta años pero tienen repercusiones regionales desiguales en el conjunto amazónico peruano, se encuentra descrito en: Barclay, Rodríguez, Santos, Valcárcel 1991.

<sup>15</sup> Portocarrero, Gonzalo y otros: Interculturalidad y política Pág 18.

ante todo un debate acerca de la construcción de la identidad en los países andinos, construcción que deviene de la herencia colonial, que estuvo condicionada por el dominio oligárquico fuertemente diferenciador en la ocupación de los espacios territoriales, que implicó complejos procesos de mestizaje acelerados con la urbanización y, un largo recorrido histórico de luchas y reivindicaciones de los movimientos indigenistas y de los aún hoy vigentes movimientos indígenas.

Al referirnos, en el caso peruano, a las relaciones entre culturas podemos encontrar que éstas han tenido a lo largo del tiempo sujetos diferentes en espacios también diferentes; los conflictos en torno a la ocupación y apropiación de la tierra constituirán *el problema del indio* hasta las primeras décadas del siglo pasado, a partir de la década de 1960 los grandes procesos migratorios desde la sierra que determinarían el crecimiento de las ciudades costeñas, y contemporáneamente la conflictiva ocupación de las entonces nuevas zonas de colonización selvícola.

En la medida que las barriadas o pueblos jóvenes van constituyéndose en el mecanismo principal de crecimiento urbano y en el escenario de integración de los migrantes provenientes de distintos territorios, emergen las culturas urbanas y con ello surgen distintos enfoques interpretativos que refieren a la marginalidad, al proceso de *cholificación* (mestizaje étnico-cultural) o en el marco de la crisis social y política de las décadas del 70 y 80 al surgimiento de los movimientos de pobladores. Pero en la sierra y la selva, donde las ciudades tienen menor relevancia, la diferenciación cultural tenderá a acentuarse inspiradas en los conflictos en torno a la apropiación y uso de las tierras pero también la integración en torno al conjunto de los medios y mediaciones para la producción de bienes que en principio son acumulables y transferibles con facilidad: el mercado. A diferencia de las ciudades de la costa donde la propiedad de los extensos terrenos eriazos constituyó un factor de confrontación entre unos pocos urbanizadores y los millones de habitantes de los asentamientos populares, en la selva los espacios en conflicto implicaron a casi toda la población existente distribuida entre indígenas y mestizos.

De esta forma tenemos de un lado los escenarios donde la hibridación es más evidente como es el caso de los barrios populares de las principales ciudades de la costa, de otro los escenarios emergentes donde tienden a desarrollarse fuertes movimientos indígenas tanto en el campo como en las ciudades serranas y, por último los escenarios donde la diferenciación cultural es más marcada, como es el caso de las regiones selváticas en donde se relacionan con los migrantes mestizos los distintos grupos étnicos que pretenden mantener su identidad. Pero no se trata solo de diferentes situaciones sino de ritmos y velocidades diferentes de cambio; en las ciudades costeñas la mayor variedad étnica en espacios comunes y el mayor acceso a la escuela y a los medios de comunicación nacional e inter-

nacional posibilitan cambios más acelerados; en las zonas andinas estos cambios se procesan ante la mayor presencia indígena en la fluidez y articulación del mercado, en una lenta influencia de los medios de comunicación global y en la articulación progresiva de los movimientos indígenas en espacios nacionales e internacionales; en la selva se constata en cambio un proceso más lento aún en relación al mercado, a los medios de comunicación y un movimiento indígena que tiene fuertes articulaciones nacionales y regionales.

Si bien a lo largo de la historia han surgido corrientes ideológicas y movimientos en torno a la diferenciación cultural, éstas han estado generalmente referidas a sujetos diferentes; así mientras que la reivindicación del problema indígena en la sierra peruana (quechuas y aymaras) constituyó un aspecto sustantivo en la construcción de opciones de cambio social mariateguistas<sup>16</sup>, en el caso de los grupos indígenas de la selva la perspectiva pluricultural heredará del multiculturalismo el afán de evitar o minimizar la relación entre los indígenas y la *cultura dominante*.

Coincidentemente con lo anterior la pluriculturalidad tiene en América Latina y particularmente en Perú como antecedentes y sustento histórico de un lado a los movimientos indigenistas (y sus variantes anarcosindicalista y marxista) y de otro a las luchas indígenas que requieren de criterios de definición y pertenencia; evidencian la búsqueda de identidades en contextos correspondientes a décadas anteriores donde la diferenciación de clase se correspondía significativamente con la diferenciación étnica y donde el Estado era predominantemente oligárquico o estaba transitando hacia el populismo.

En el Congreso Internacional de americanistas de 1970 se hace referencia a la fricción interétnica en América del Sur, la *calamitosa política indigenista oficial* y el etnocidio. En la declaración de Barbados se plantea que el Estado debe reconocer el derecho de las entidades indígenas a organizarse y regirse según su propia especificidad cultural, lo que en ningún caso puede limitar a sus miembros para el ejercicio de todos los derechos ciudadanos, pero que en cambio los exime del cumplimiento de aquellas obligaciones que entren en contradicción con su propia cultura. Los crímenes y atropellos que resulten del proceso expansivo de la frontera nacional son de responsabilidad del Estado, aunque no sean cometidos directamente por sus funcionarios civiles y militares<sup>17</sup>.

En la declaración de Barbados II<sup>18</sup> realizada en 1977, se refiere a la dominación cultural realizada *cuando en la mentalidad del indio ya se establece que la cultura occidental o del dominador es el nivel más alto del desarrollo, y la propia*

<sup>16</sup> Ver Mariátegui, José Carlos: *El problema del indio*. Ed Amauta.

<sup>17</sup> CELADEC. Ob.cit Pág. 2.

<sup>18</sup> CELADEC Ob cit Pág. 80.

*cultura es el nivel más bajo de atraso que se debe superar.* La dominación cultural incluye, según dicha declaración, procesos de integración o aculturación a través de diversas instituciones nacionales y extranjeras, el sistema educativo formal, y los medios de comunicación de masas que distorsiona la resistencia de los pueblos indígenas a la dominación cultural. La dominación llevaría entonces a tres situaciones diferentes: los grupos relativamente aislados que conservan sus propios esquemas culturales y que tienen como problema inmediato la sobrevivencia, los grupos que conservan gran parte de su cultura pero que están directamente dominados por el sistema capitalista y que requieren recuperar el control de sus recursos, y el sector *desindianizado* por las fuerzas integracionistas que requiere recuperar su propio ser, su propia cultura.

Como advierte Barbero y se refleja en los eventos referidos, la cuestión indígena se mantuvo cercada por un pensamiento populista y romántico que identificó lo indígena con lo propio. Lo indígena, convertido en la piedra de toque de la identidad, pasó a ser lo único que nos queda de auténtico, lo irreconciliable con la modernidad o como el punto de partida inmóvil desde el que se mide la modernidad<sup>19</sup>. Esta perspectiva impidió el reconocimiento de las transformaciones que se producen bajo la influencia del capitalismo y en la interacción entre las culturas; devino en la creación de fronteras ideológicas sustentadas en identidades en buena parte ficticias.

Ahora bien, la globalización puso en marcha un proceso a nivel mundial que conecta todo lo que instrumentalmente vale y desconecta lo que no vale para la razón instrumental; proceso que convierte a la cultura en espacio estratégico de emergencia de las tensiones que desgarran y recomponen el *estar juntos*, los nuevos sentidos que adquiere el lazo social y también el lugar de anudamiento e hibridación. *De ahí que sea desde la diversidad cultural de los territorios y las historias, de las experiencias y memorias, desde donde no solo se resiste sino se negocia e interactúa con la globalización, y desde donde se acabará por transformarla*<sup>20</sup>.

La identidad no puede entonces seguir siendo pensada como expresión de una sola cultura; el monolingüismo y la uniterritorialidad que la modernización reasumió en la colonia, escondieron la densa multiculturalidad de lo latinoamericano y lo arbitrario de las demarcaciones territoriales. Hoy nuestras identidades, incluidas las de los indígenas, son cada día más multilingüísticas y transterritoriales y se constituyen mediante las desiguales apropiaciones y combinaciones que los diversos grupos hacen de elementos de distintas sociedades y de la suya

<sup>19</sup> Barbero, Jesús Martín: *De los medios a las mediaciones*. Barcelona 1987. Pág. 208.

<sup>20</sup> Barbero, Jesús Martín: *Comunidades culturales: participación y cultura en América Latina*. Bogotá. Colombia. Nov 1999.

propia. Las comunidades se apropian de una economía que les arremete o de una jurisprudencia que les estandariza para seguir trazando puentes entre sus memorias y utopías.

Estas apropiaciones son mejor comprendidas en la lógica distinta del tiempo en las comunidades, en donde el pasado está abierto ya que no todo en él ha sido realizado. Un pasado que incluye tanto lo que está hecho con lo que queda por hacer: un futuro olvidado que es necesario rescatar, redimir y movilizar. Una tradición como una herencia radicalmente ambigua en su valor y en permanente disputa por su apropiación reinterpretada y reinterpretable, atravesada y sacudida por los cambios, y en conflicto permanente con las inercias de cada época<sup>21</sup>.

Pero en la exacerbación de las identidades emergen hoy en día también nuevos movimientos y movilizaciones indígenas que en Ecuador son capaces de derrocar gobiernos, que en Bolivia van constituyéndose en alternativas sociopolíticas determinantes y que en Perú sirven de sustento a diversas formas de violencia social y política.

La emergencia de los movimientos indígenas en la región andina hoy en día ha puesto nuevamente sobre el tapete una situación que había sido más bien encubierta por la tradición homogenizante así como por la ideología del mestizaje que primaron en la región y marcaron la literal exclusión de las sociedades indígenas en la construcción de las sociedades autodefinidas como nacionales.

A diferencia de los movimientos sociales indígenas del pasado emergen hoy en día identidades políticas propiamente indígenas en un contexto donde tanto los partidos políticos como los medios de comunicación se constituyen en apologeticos de las multinacionales frente a los sucesivos conflictos que sobre el uso de los recursos naturales o sobre la vigencia de los derechos sociales se van desarrollando en nuestros países. Se trata, menos de los méritos de tales movimientos políticos inspirados en perspectivas pluriculturales desde las que resulta inviable la gobernabilidad<sup>22</sup> que, del desmerito (aunque indudablemente diferenciado en cada uno de los países) de las clases hegemónicas que lejos de favorecer el diálogo intercultural buscan descalificar buena parte de las demandas gremiales o locales con los mismos argumentos con los que ha venido descalificando a los movimientos políticos indigenistas actuales. Al hacer uso indiscriminado de tales calificativos se logra el doble efecto de debilitar la credibilidad frente a las ame-

<sup>21</sup> W. Benjamín, 'Tesis de filosofía de la historia', en *Discursos interrumpidos*, Vol. I, Pág. 177-194. Citado por Barbero: *Comunidades culturales*.

<sup>22</sup> Resulta significativas las diferencias en la composición étnica de estos movimientos. En Perú y Bolivia la base social potencial y real de los movimientos políticos indígenas se centra en los grupos quechuas y aymaras que pueblan la sierra. No participan en el caso del Perú los grupos indígenas de la selva a diferencia de Ecuador donde dichos grupos están integrados a los movimientos políticos indigenistas.

nazas delincuenciales (narcotráfico y terrorismo) y de facilitar su mimetización en los movimientos sociales y políticos. De otro lado, los movimientos políticos indígenas actuales a pesar de sus posiciones confrontacionales tienden a establecer alianzas políticas que constituyen un factor de poder y de legitimización cada vez más relevante en un contexto de crisis de gobernabilidad.

#### 4. LA AFIRMACIÓN DE LA IDENTIDAD INDÍGENA

La multiculturalidad ha constituido una perspectiva reeditada en las estrategias y políticas de colonización de la selva donde se pretendía proteger a los grupos étnicos afectados por el avance de la *civilización* sin cuestionar necesariamente la misma lógica de la colonización como sucedió en el caso del célebre Instituto Lingüístico de verano y los diversos grupos religiosos. La pluriculturalidad constituyó desde los años 60 una perspectiva más social tanto por las reivindicaciones de los grupos indígenas como por el proceso de legitimización de la ocupación del mismo por los colonos.

Como hemos visto anteriormente, ya desde los años 70 la afirmación de la identidad de los pueblos indígenas ha tendido a ser reforzada mediante discursos de los líderes indígenas que atribuyen a cada pueblo el derecho a un territorio y el derecho a la autonomía.

El derecho a un territorio contempla la reapropiación de territorios antiguamente ocupados por las poblaciones autóctonas; apunta hacia el control, *de parte de cada pueblo en su territorio, sobre los asuntos que condicionan su modo de vida propio, es decir, la explotación de los recursos naturales y su comercialización, la salud, la educación, y la vida social en todos sus aspectos culturales, civiles, religiosos y lingüísticos*<sup>23</sup>.

Estos territorios fueron, a partir de la Conquista, progresivamente amputados y fragmentados por la penetración de los colonos y la legislación sobre la tenencia de tierra. Las organizaciones indígenas buscaron el reconocimiento legal de las comunidades indígena y, la ampliación de éstos con el fin de formar territorios continuos, así como la constitución de reservas naturales bajo administración indígena.

Ahora bien es incuestionable la importancia de las reivindicaciones de los pueblos indígenas respecto a su territorio y autonomía pero es necesario el interrogarse acerca de su vigencia práctica en el contexto actual. Los derechos a territorio y autonomía le dan un sentido espacial y político a los grupos étnicos posibilitando su existencia y la posibilidad de autogobernarse. Sin embargo, se confron-

tan hoy con escenarios ya existentes, donde es posible mejorar la convivencia pero donde la escuela, las instituciones públicas y privadas, el comercio, las nuevas formas de ocupación del territorio y la producción hacen cada vez más difíciles las delimitaciones territoriales y la autonomía que se pretende. Los diferentes tipos de actores indígenas en sus roles respectivos de dirigentes nacionales, regionales, locales y *jefes* tradicionales (llamados *apus* o *curacas*), de promotores de salud, shamanes, pastores protestantes, promotores cristianos católicos, maestros, bodegueros, y simples padres de familia cazadores, pescadores, recolectores y agricultores y, eventualmente, comerciantes o mano de obra agrícola revelan de otro lado la particular articulación de los niveles institucionales y simbólicos en las culturas indígenas de la selva.

Si bien la afirmación de la identidad de los grupos indígenas tiene actualmente un rol más simbólico referido a *lo que queda por hacer*, en el pasado tuvo su concreción en el reconocimiento y apropiación territorial por las comunidades indígenas que ha estado vigente en el país pero ha constituido un mecanismo de facilitación de los procesos de apropiación privada ante la precariedad y necesidad de las comunidades. Las pretendidas delimitaciones territoriales constituyen la razón de ser de algunos municipios de indígenas creados en las décadas pasadas, como es el caso del municipio de Aguahum, al que nos referiremos en el siguiente acápite.

El análisis de los discursos de los líderes indígenas peruanos que hace Jorge Gasché revela, más allá de las adjetivaciones, como la pluriculturalidad ha ganado terreno pero también la dificultad para lograr consensos. Destaca la existencia de un importante sector de líderes que han formado federaciones cuyos discursos *corresponden a la sociedad envolvente y dominante*, en contraste con el de aquellos líderes con discursos tradicionales y fuertemente localistas; sitúa entre ambos polos el *discurso*, que han surgido de los intereses y necesidades de defensa de los pueblos indígenas frente a los agentes económicos, administrativos, educativos, militares y religiosos, con los que estos pueblos están hoy en día confrontados permanentemente y quienes son los representantes concretos de la sociedad envolvente dentro del ambiente vivencial de los miembros de estos pueblos. Lo que aparece como discurso común es la crítica a la *sociedad envolvente* a partir de una visión histórica común. La reivindicación de territorio y autonomía, como base concreta y garante de la existencia de los pueblos indígenas en el futuro, se apoya en el recuerdo del territorio que les habría pertenecido y sobre el recuerdo de una autonomía que existió en ausencia de los otros (los mestizos, o colonos).

Partiendo de una evaluación de las condiciones actuales de la existencia de sus pueblos y formulando críticas a los cambios adoptados bajo la seña del *desarrollo*, los dirigentes y muchos indígenas revalorizan un pasado en el cual los efectos negativos de la civilización moderna estaban ausentes. Sus críticas enfocan,

<sup>23</sup> Jorge Gasché Ob cit

entre otras cosas: la degradación del medio ambiente por los métodos de cultivo inapropiados y la sobreexplotación de los recursos naturales, la precariedad de las condiciones de salud y la carestía que limita el acceso a la medicina moderna, los conflictos internos fomentados por el proselitismo religioso de diferentes confesiones y sectas, las condiciones desfavorables de la participación indígena en el mercado, la emigración hacia la ciudad de una parte de la juventud, a menudo la más talentosa y la mejor formada, y las condiciones de vida de la población indígena que es más expuesta a sufrir la desocupación, la desnutrición, la prostitución y la enfermedad.

Frente a este panorama negativo del desarrollo, los dirigentes indígenas buscan su propia alternativa política que, en territorios legalmente reconocidos y en el ejercicio de *cierto grado* de autonomía, permitiría a sus pueblos desarrollarse in situ, conservando, y, si fuera necesario, recuperando, saberes, técnicas y formas de trabajo y de organización social que sean compatibles con la productividad natural global y diversificada de un bosque que es concebido, a la vez, como un potencial ya experimentado y como un potencial por explorar.

Al analizarse el papel de los dirigentes de las organizaciones indígenas de la Amazonía peruana, algunos autores han aludido a *propósitos contradictorios*, que reflejan la ambigüedad o ambivalencia de una situación política en plena evolución.

El reto está en el encontrar a la luz de la experiencia histórica de los propios indígenas y mestizos, de sus prácticas y discursos contradictorios, hasta qué punto la interculturalidad puede contribuir al fortalecimiento de procesos de diálogo y participación que devengan en un *bien imposible*: la democracia pluralista.

## 5. COLONOS Y MESTIZOS EN EL ALTO MAYO

En el Perú uno de los espacios más relevantes en y para el proceso de ocupación de la amazonía es el *Alto Mayo*, nombre con el que se conoce la cuenca alta del río Mayo que abarca las provincias de Rioja y Moyobamba en la región norteña y selvática San Martín. Uno de los quince distritos del Alto Mayo es el de Aguajún que en 1993 tenía una población de 2903 habitantes y su PEA agrícola representaba el 86% de la PEA. De acuerdo con el último censo nacional el 97.3% de la población de Aguajún tenía sus necesidades básicas insatisfechas.

Poco después de la conquista del Perú, los primeros españoles ingresaron al Alto Mayo en busca de El Dorado y fundaron la ciudad de Santiago de los Ocho Valles de Moyobamba que se convirtió en la puerta de entrada de misioneros jesuitas y militares españoles hasta que en 1746 fue reubicada luego que un sismo la destruyó; la población indígena fue reducida en las encomiendas y misiones,

despoblándose la mayor parte de la región. Dos décadas después del terremoto se dio inicio a las relaciones mercantiles y de extracción en la región con lo que españoles, mestizos e indígenas formaron nuevas ciudades y pueblos; de tal forma que al finalizar la colonia la región se encontraba estructurada sobre la base de una red de pequeñas ciudades sustentada en una agricultura de subsistencia y *articulada* mediante una red de caminos de herradura a la costa y las profundidades de la selva.

La inauguración de la navegación fluvial a vapor en el río Amazonas a partir de 1851 permitió una mayor integración de Alto Mayo con la Amazonía a través de un camino de herradura de Moyobamba hacia los puertos fluviales del río Huallaga, pero ello no fue suficiente para responder a la lógica del boom del caucho en la Amazonía peruana entre 1880 y 1920 que requería de una mayor cercanía a las zonas de producción y una mayor vinculación fluvial; ello llevó al despoblamiento de la región y, a su estancamiento y aislamiento económico que persistió hasta 1940, año que la inauguración del servicio aéreo permitió impulsar el cultivo comercial del café pero sin que ello significará un crecimiento de la región. Entre 1940 y 1961 ninguna ciudad de la región tuvo una tasa de crecimiento anual mayor al 1%. La población de Moyobamba en 1961 era de 9.619 habitantes, una población inferior a la de mediados del siglo XIX que tuvo que sufrir además el impacto de los sismos de 1928, 1945 y 1968 que causaron la destrucción de numerosas viviendas. Como era típico los agricultores manejan predios en terrenos planos o en poca pendiente, con una amplia variedad de cultivos alimenticios y medicinales, criaban ganado y practican la caza y la pesca.

La apertura de una carretera de penetración a la selva norte del Perú constituyó el punto de partida para la conformación de un nuevo escenario clave en la búsqueda de la identidad nacional, en la medida que desde los años setenta posibilitaron la migración masiva de poblaciones provenientes de la sierra y la costa norte del Perú. En 1974 se culminó la carretera que vinculaba Alto Mayo con la costa peruana, carretera que se convirtió en el eslabón clave de la salida de la producción agropecuaria y la entrada de los nuevos colonizadores, estimulados por créditos y sistemas de acopio apoyados por el Gobierno mientras que en 1972 habían en San Martín 21.354 inmigrantes, en 1993 eran 175.363.

En 1972 la población de los actuales distritos de Yuracyacu, Awajún, Elías Soplin Vargas, Nueva Cajamarca, Pardo Miguel y San Fernando era de sólo 2.625 habitantes pero en 1993 ascendía a 47.870 habitantes. La saturación del espacio constituye desde entonces un factor que limita el crecimiento poblacional; la ruralización de la región y la urbanización acelerada de las ciudades se produjeron en esos años. La introducción del monocultivo de arroz bajo riego aceleró el proceso de deforestación a favor de la agricultura de subsis-

tencia, la ganadería y la coca. En la provincia de Moyobamba el área de bosques intervenida para fines agropecuarios aumentó de 23850 has en 1967 a 121.969 has en 1987. Una vez copadas las tierras arcillosas, el proceso de deforestación se extendió a áreas no aptas en laderas de pendientes muy pronunciadas. Esto trajo consigo agudos problemas de erosión y cambios en el régimen hídrico, con fuertes épocas de sequías e inundaciones.

A mediados de los años 80 se inicia un periodo de crisis en el país que tendrá efectos desastrosos para el Alto Mayo con la eliminación del subsidio a los productores de arroz y la falta de mantenimiento de la carretera; los agricultores se quedaron sin ingresos y el crecimiento del PBI agropecuario en la región fue negativo entre 1985 y 1991.

Se rompe entonces el espejismo del desarrollo prometido y se genera una espiral de violencia política y militar sin precedentes, así como la extensión de los cultivos de coca como única actividad agrícola rentable. Los cambios sociales en la región se expresaron en el desarrollo de la organización gremial, como el caso de la Federación Agraria Selva Maestra que lideró importantes paros regionales, el bloqueo de carreteras y el establecimiento de barricadas; y posteriormente los Frentes de Defensa de los intereses del Pueblo (FEDIPP) que también lideraron huelgas departamentales ante la crisis de la agricultura en los 80 y 90, lo que coincide con la ocurrencia de dos terremotos que a principios de los años 90 destruyeron o afectaron 17.657 viviendas en el Alto Mayo. En Aguajún las viviendas afectadas representaron el 66,7% de las existentes. Tres meses después del primer terremoto se registró una inflación del 400% debido a las primeras medidas de ajuste del gobierno de Fujimori. Que incluyó la eliminación de subsidios y el desmantelamiento de las entidades de crédito agrario.

Los desastres y la violencia han devenido en una fuerte presencia de *actores externos*. Sólo en la respuesta a los terremotos se identificaron 231 actores externos públicos y privados<sup>24</sup>. La fuerte presencia militar y policial en la zona que posibilitó la derrota o repliegue de los grupos insurgentes, implicó cambios importantes en las actitudes y relaciones entre las personas ante el temor y la desconfianza reinante.

Pero la historia de la región no registra lo que ocurría con los grupos indígenas dedicados tradicionalmente a la caza y la pesca y por tanto en estrecha relación con los bosques que fueron invadidos por los mestizos; en torno a ello se sucedieron conflictos y negociaciones sobre la tenencia de las tierras y su uso

---

<sup>24</sup> Franco, Eduardo y Maskrey, Andrew: 'Los desastres del Alto Mayo, Perú, 1990 y 1991'. En *Terremotos en el trópico húmedo*. ITDG. Tercer Mundo Edit. Bogotá 1996 .328pag. El análisis histórico de los desastres en la región de E. Franco nos permitió extraer parte de los datos consignados en las líneas anteriores

para fines agrícola, así como sobre los niveles de autonomía o autogobierno indígena. Los espacios de encuentro entre indígenas y colonos estuvieron en el campo y en la periferia de los pequeños asentamientos.

Tanto la relación pasada como la presente incidirán en el imaginario de los indígenas que a pesar de su disgregación parcial mantuvieron una red de relaciones sustentada en los clanes que aún ejercen un importante liderazgo, pero que abandonaron progresivamente la caza y la pesca al *descubrirse la vocación productiva* de sus territorios; de otro lado el imaginario mestizo fue transformándose a la luz de las nuevas relaciones pasando de ser colonizadores a productores de tierras pertenecientes a los indígenas, y por tanto sustituyendo lo confrontacional por la negociación.

La definición de cultura de Paul Ricoeur, ya citada, refiere al conjunto de medios y mediaciones para la producción de bienes que en principio son acumulables y transferibles con cierta facilidad y que en el caso de los aguarunas nos permite aludir a su relación con los mestizos para alquilar las tierras pero también con los comerciantes y autoridades para acceder al consumo y al poder local o al diálogo con el poder central; o al interior de la comunidad aguaruna en relación con los roles y condiciones de la mujer y los niños con la actividad productiva. Asimismo la cultura refiere al nivel de las instituciones, o formas de existencia social normativa, ligada a las dinámicas del poder que en el caso de los aguarunas no siempre resultan claramente delimitadas del nivel ético-simbólico que nos ofrece el sentido de la realidad y el sentido (deber/felicidad) de la acción humana.

Esto lo vemos expresadas en los dos siguientes ejemplos: Los mestizos están destruyendo el bosque para remplazarlo por terrenos agrícolas lo que hace cada vez más difícil la pesca, la caza y el acceso a las hierbas medicinales (los aguarunas y especialmente los apus alquilan tales terrenos). Los matrimonios de indígenas con mestizos no deben darse pero si se dan deben vivir en la ciudad y no en las comunidades aguarunas para que no alteren sus costumbres (algunos líderes aguarunas han *casado* a sus hijas con extranjeros y mestizos).

El Estado buscó favorecer la colonización de la selva (mediante incentivos a los que aludimos en las páginas anteriores) pero también hacer algunas concesiones a las demandas indígenas. La creación del distrito de Aguajún, esto es la delimitación política de un espacio para los aguarunas, en el que se pudiera respetar sus costumbres e identidad pero a la vez que formaran parte de la institucionalidad del Estado peruano constituyó una solución que con el transcurso de los años y de la masiva migración de mestizos aún dentro del territorio del distrito devino en problemas de gobernabilidad que tienden a agravarse.

## 6. INVESTIGACIÓN E INTERCULTURALIDAD

Lo intercultural no es sólo un método; es, además, una ontología, no en el sentido de una teoría a priori, sino una ontología que se construye de acuerdo con la observación y la elucidación de las relaciones con los demás. Lo intercultural puede ser definido ahora como un paradigma en el sentido que le dan Kuhn y R. Boudon (1979), es decir, como un *conjunto de proposiciones que forman una base a partir de la cual se desarrolla una tradición de investigación*.

Si en el ámbito de lo pluri y lo multicultural la investigación se detiene en el nivel de la constatación, en el ámbito de lo intercultural se da un paso adelante, la investigación va más allá de la realidad objetiva, constituye un instrumento para su transformación en la medida en que podamos delimitar adecuadamente sus límites y potencialidades como pretendemos hacer en las siguientes líneas a partir de la investigación sobre la gobernabilidad en el distrito de Aguajún:

a) En el diseño original de nuestra investigación aparecía como objetivo el proponer un *modelo de gobierno intercultural participativo*. Esto nos llevó a las tres siguientes reflexiones:

· Una manera de hacer que *lo intercultural* no pueda hacerse realidad consiste justamente en considerar las distintas actividades interculturales como meras acciones al servicio de una sociedad ideal en el seno de la que se resolverían los conflictos inherentes a los contactos entre grupos e individuos (aun percibiéndose y presentándose como culturalmente diferentes). La utopía, en este caso, podría definirse como una manera de situar en el futuro las aspiraciones difíciles de realizar en el presente<sup>25</sup>.

· En la adjetivación intercultural podría existir asimismo el riesgo de confundir el objetivo de la investigación con el método de la misma. Esto es, ¿en la medida en que estamos desarrollando la investigación con un enfoque intercultural, estamos pretendiendo analizar las relaciones interculturales, o estamos pretendiendo construir un modelo de gobernabilidad intercultural? Es por ello que el equipo de investigación consideró indispensable la distinción entre el objetivo a alcanzar en la investigación: la superación de los nudos críticos de la gobernabilidad para lo

<sup>25</sup> Abadallah-Preteille (ob. Cit) cita a R. Boudon, 1984, 1986, o el síndrome de la utopía (P. Watzlawick et al., 1975). Según éstos, el síndrome de la utopía se manifiesta de tres formas distintas. Una forma -introyectiva-, en la que el hecho de establecer un objetivo utópico trae consigo una situación en la que la inaccesibilidad del objetivo no puede imputarse a la naturaleza utópica del mismo, sino a la impotencia del sujeto de alcanzar ese objetivo. La segunda manifestación del síndrome se caracteriza por el hecho de que el utopista, en vez de desaprobado su impotencia para realizar un cambio utópico, insiste en la búsqueda de posibles caminos y gestiones que favorezcan la consecución del objetivo; es decir, valora más el proceso que la llegada. La tercera forma es *proyectiva*, es decir, reposa en la convicción de haber encontrado la verdad y se alimenta de un sentido misionero.

cual es necesario el punto de vista intercultural, y lo que podría ser un equivalente a objetivo de desarrollo: la gobernabilidad en referencia. Ello posibilita una mayor concreción de las propuestas en el tiempo y de la investigación como tal.

· El objetivo de largo plazo de la *gobernabilidad intercultural* o simplemente la interculturalidad puede entenderse como la pretensión de un diálogo y búsqueda de equidad, pero no la equidad y la justicia en sí mismos, máxime en un mundo en el que se renuncia a la utopía en nombre de la concertación. En la medida en que ubiquemos a la interculturalidad en tanto una manera de convivencia que nos posibilite, en el contexto actual de *repliegue estratégico* de lo emergente, el que este aflore como presente para la atención de las demandas más urgentes y como anticipo de un sistema de relaciones sustentado en el respeto y diálogo de y entre lo diverso, la interculturalidad tendrá un sentido transformador. Esta atención al presente y al futuro se corresponde de otro lado con un enfoque de derecho, en el que las presentes y futuras generaciones no pueden renunciar al diálogo como instrumento para la construcción permanente de una nueva sociedad aunque tampoco deben renunciar a la construcción de la nueva sociedad a cambio del diálogo.

b) Antes de interpretar que un conflicto tiene su origen en una diferencia cultural, conviene investigar el entorno, las condiciones y las circunstancias en las que tienen lugar. El hecho de que los actores pertenezcan a diferentes culturas no es razón suficiente para que se centre la atención en la variable cultural, ni mucho menos el que clasifiquemos los discursos como interculturales o no. El aparente conflicto entre culturas tiene diferentes actores que en el pasado y las relaciones de antaño no se corresponden necesariamente con los actuales; estas últimas se explican en términos de diferenciación y negociación, haciendo casi invisibles los mecanismos de dominación cultural y más visible la discriminación de género y generación.

c) De la misma manera los problemas de gobernabilidad no pueden ser vistos tan solo como problemas políticos, sino como la expresión política de una problemática que puede estar más o menos determinada por relaciones de poder económico, por marcadas formas de opresión o discriminación de género, por las formas y significados del liderazgo tradicional (clanes) o por otras complejas relaciones sustentadas en la diferenciación cultural.

d) El hecho de incluir el punto de vista del sujeto y del actor en la investigación no significa defender el resurgimiento de teorías individualistas sino el tener en cuenta la red de subjetividades en las que aquél está inserto. Con el nombre de discurso<sup>26</sup>, problemática o enfoque, lo intercultural emerge de un modo de indagación específico. La noción de *discurso* no debe entenderse en su sentido

<sup>26</sup> M. Abdallah-Preteille, 1986. Ob cit. Pág. 22

estrictamente lingüístico, sino como un camino, una manera de indagar. Lo más importante son las dinámicas, las estrategias y las manipulaciones, mucho más que las estructuras y las categorías

e) Detrás de los discursos y prácticas de identidad cultural, no existen discursos ni grupos homogéneamente constituidos; por el contrario, en el proceso de inventar y construir las diferencias se construyen y de-construyen como tales. Por lo tanto en lugar de asumir las diferencias como un hecho dado es necesario entender el juego que subyace en la creación de diferencias culturales. Este juego puede esconder expectativas e intereses de diversa índole política. Para efectos de la investigación que venimos realizando es necesario identificar y diferenciar tales intereses y no limitarnos a la simple polarización entre aguarunas y mestizos.

f) La interculturalidad como método ha de suponer en el proceso de investigación una actitud de escuchar e interrogarse acerca de la realidad, lo que de por sí significa la superación de las formas tradicionales como son la formulación de preguntas cerradas y/o dirigidas a comprobar hipótesis como condición de éxito de las investigaciones. Las encuestas constituyen sin duda un ejemplar inigualable de la manipulación multicultural pero también lo son las entrevistas instrumentalizadas que terminan negando el enfoque intercultural.

g) La participación constituye una de las claves de la interculturalidad si se genera y desarrolla a lo largo del proceso de investigación; la participación tiene en la investigación un significado adicional: el conocimiento como síntesis de saberes, en donde la separación entre investigador e investigado se reduce significativamente.

h) La interculturalidad, como ya habíamos afirmado al principio, es una ontología que se construye de acuerdo con la observación y la elucidación de las relaciones con los demás; un diálogo al cuál no podemos dejar de ser propositivos. La investigación debe en este sentido dialogar sobre lo latente y sobre lo que en el presente puede ser construcción del futuro.

## 7. CONCLUSIONES

· La interculturalidad es un concepto que como la cultura tiene múltiples significados pero que está en todos ellos referidos al diálogo. En algunos casos lo intercultural se asocia aún fuertemente a las migraciones, en otros a los indígenas y en otros a los procesos de mestizaje o la hibridación. El concepto y enfoque de interculturalidad que asumimos tiene el rol crítico, central y prospectivo: es la construcción de relaciones, actitudes, valores, prácticas, saberes y conocimientos fundamentados en el respeto e igualdad, el reconocimiento de las diferencias y la convivencia democrática. Sin embargo en nuestra opinión la inter-

culturalidad no resuelve en sí misma los problemas de inequidad siendo en ese sentido más un método para su construcción que un objetivo a alcanzar.

· Las relaciones interculturales al implicar un diálogo orientado a la eliminación de las distintas formas de discriminación suponen la construcción de relaciones de equidad de género y generación que han tendido a ser soslayados en la *gestión intercultural* de las instituciones. Resulta para ello indispensable el visibilizar los derechos asociados a género y generación en la aplicación del enfoque intercultural.

· Un aspecto clave en las relaciones interculturales, como también para los otros enfoques, resulta ser el de los derechos; de un lado los derechos de los pueblos a su territorio y autonomía, de otro los derechos ya aludidos referidos a las relaciones de género y generación.

· El prefijo *Inter* de la palabra intercultural sugiere la manera como se ve al Otro y, por consiguiente, a la manera como uno se ve. Percepción que no depende ni de las características del prójimo ni de las mías, sino de las relaciones mantenidas entre ambos. Las culturas existen sólo en la medida en que los actores les dan vida y pueden transformarlas.

· Los distintos enfoques en torno a las culturas y las relaciones que se dan entre ellas se corresponden con contextos históricos y nacionales diferentes, así como con distintos sujetos que hacen inviable la generalización de las propuestas implícitas.

· El enfoque pluricultural, mejor explicitado para el caso de América Latina en tanto supone el contacto entre culturas, implica la sobre-valoración de ciertos criterios de definición y de pertenencia, como la religión, el origen cultural, la pertenencia regional. En cierta medida un enfoque pluricultural ha estado implícito en los movimientos que reivindican lo nacional (marxistas y populistas) pero con mayor contundencia en los movimientos indigenistas y etnocentristas que tienen una presencia cada vez más relevante en América Latina.

· Las propuestas políticas y los enfoques en relación con lo cultural han tenido como referentes actores y escenarios distintos; en el caso del Perú: los quechuas y aymaras en la sierra que inspiraron las propuestas indigenistas y marxistas; los grupos étnicos de la selva, entre ellos los aguarunas, que inspiraron a los movimientos y organizaciones de indígenas; y los escenarios urbano populares principalmente en la Costa que inspiraron más recientemente los enfoques interculturales y con ello una noción diferente de cultura como construcción e interacción.

· La definición de cultura de Paul Ricoeur, ya citada, refiere al conjunto de los medios y mediaciones para la producción de bienes que en principio son acumulables y transferibles con cierta facilidad y que en el caso de los aguarunas nos permite aludir a su relación con los mestizos para alquilar las tierras pero

también con los comerciantes y autoridades para acceder al consumo y al poder local o al diálogo con el poder central; o al interior de la comunidad aguaruna en relación con los roles y condiciones de la mujer y los niños con la actividad productiva. Asimismo la cultura está referida al nivel de las instituciones, o formas de existencia social normativas, ligadas a las dinámicas del poder que en el caso de los aguarunas no siempre resulta claramente delimitadas del nivel ético-simbólico que nos ofrece el sentido de la realidad y el sentido (deber/felicidad) de la acción humana.

- La afirmación de la identidad de los pueblos indígenas en el discurso resulta fundamental para su existencia asociada a la reivindicación territorial y la autonomía, amenazada actualmente por la creciente explotación maderera y minera; amenaza que de otro lado afecta aunque diferenciadamente a la población en su conjunto. Hoy la reivindicación del derecho territorial indígena no significa un retorno al bosque como sustento exclusivo de la caza y la pesca pero sí al derecho a la propiedad de las tierras; y, la necesidad de *cierto grado de autonomía* que permitiría, conservar, y, si fuera necesario, recuperar saberes, técnicas y formas de trabajo y de organización social que sean compatibles con una la preservación y recuperación de los bosques.

- Tal *grado de autonomía* constituye sin duda el principal reto para la superación de los nudos de gobernabilidad existentes en espacios donde la identidad indígena constituye una realidad aunque en permanente transformación; pero para ello es necesario el tener en cuenta las reivindicaciones de los mestizos, afectados o amenazados por las políticas agrarias y más recientemente por lo que se pueda derivar de los tratados de libre comercio.

- Las fronteras culturales son procesos en los que juegan las relaciones de poder y en los que dichas fronteras son constantemente negociadas. Debemos dejar de lado la noción de tradición como expresión de cualidades fijas para entenderla como campo de disputa. Ello permite aproximarnos a las *contradicciones* en los discursos de los aguarunas que combinan parafraseando a E. P. Thompson<sup>27</sup> *una cultura moral aguaruna* con estrategias que transitan desde la negociación para la sobrevivencia hacia nuevas relaciones de poder y dominación.

- Si retomamos la definición de cultura y/o la referencia a lo externo, a las mediaciones internas y a la afirmación de la identidad, nuestra hipótesis es que la afirmación étnica en los aguarunas está en el discurso a pesar de los avatares de la realidad, pero a la vez influye en ésta. El orgullo ecológico<sup>28</sup> de los agua-

runas se corresponde con la precariedad del bosque en la selva alta y constituye una crítica fundada a la agricultura mestiza, también definida como agricultura migratoria. Sin embargo la mediación desde dentro se contrapone con el discurso hacia afuera: en la medida en que los indígenas alquilan sus tierras a los mestizos la agricultura mestiza constituye un ingreso económico que sustituye a los ya casi inexistentes recursos del bosque. Esta contraposición entre lo que debe ser y lo que es toma del pasado, que nunca existió como tal, el horizonte futuro. Aún más en la reivindicación de los derechos de los indígenas, en el caso de los aguarunas de Awuahun, el territorio tampoco perteneció a sus antepasados porque estos migraron de otras regiones y ocuparon el bosque coincidentemente con la existencia de las primeras explotaciones agropecuarias de los terratenientes de la zona.

- La interculturalidad determina o influye en las estrategias de investigación. La participación constituye una de las claves si se genera y desarrolla a lo largo del proceso de investigación y posibilita el conocimiento como síntesis de saberes, en donde la separación entre investigador e investigado se reduce significativamente.

- Se hace necesario el precisar y delimitar los objetivos, objeto y método de la investigación, en la medida en que el enfoque intercultural los implica; resulta en tal sentido preferible el asumir lo intercultural como un método de investigación y como una manera de construir relaciones, actitudes, valores, prácticas, saberes y conocimientos que vayan haciendo posible una gobernabilidad democrática.

- La interculturalidad, requiere de un diálogo propositivo sobre lo latente y sobre lo que en el presente puede ser construcción del futuro; sólo en la medida en que la interculturalidad deje de ser un adjetivo que pretenda darle sentido al objetivo a alcanzar, podrá contribuir a un enfoque alternativo y emergente.

---

<sup>27</sup> E. P. Thompson: *Tradicción, revuelta y conciencia de clase*. Crítica, Barcelona, 1979  
Citado por Barbero.

<sup>28</sup> Martínez Alier: *De la economía ecológica al ecologismo popular* Pág. 31 hace referencia al orgullo agroecológico andino.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansión, Juan: *Educación intercultural* PUC Lima, 2003.
- Barbero, Martín: *De los Medios a las mediaciones*. Barcelona 1987.
- CELADEC: *En defensa de los pueblos indígenas*. Lima 1980.
- Defensoría del Pueblo: 'Pautas metodológicas para la elaboración de peritajes antropológicos': Lima, 2003. 178 Pág.
- Franco, Eduardo y Maskrey, Andrew: 'Los desastres del Alto Mayo, Perú, de 1990 y 1991'. En *Terremotos en el trópico húmedo*. ITDG. Tercer Mundo Edit. Bogotá, 1996. 328 Pág.
- Fuller, Norma (editora): *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. U Católica, Lima, mayo 2003
- García Canclini: *Culturas híbridas. Conflictos multiculturales de la globalización* ED. Grimaldo. México 1995.
- Gasché, Jorge: *Más allá de la cultura: lo político*. Teoría y práctica en un programa de formación de maestros indígenas amazónicos del Perú.
- Lauer, Mirko *Crítica de la artesanía: Plástica y sociedad en los Andes peruanos*. P112. Citado por Barbero.
- López, Luis Enrique: 'La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana' en: Séptima Reunión del Comité
- Loles Maguiña, Santiago y otros editores: *Estudios culturales: discursos, poderes y pulsiones*. U. Católica. Lima, noviembre 2003.
- Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Año 2001. Walsh, Catherine: Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la región
- Martínez Alier: *De la economía ecológica al ecologismo popular*. ICARIA, Barcelona 1994.
- Kymlicka, W: *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona 1996
- U. Católica: *Interculturalidad y política*. Lima
- Varios: Escritos aguarunas. Memo s/f.

## VARIABLES E INDICADORES PARA MEDIR LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE VILLA EL SALVADOR

ELVA ROSA QUIÑONES COLCHADO

### 1. INTRODUCCIÓN

El Perú a partir de 2000, a la caída del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori inicia una etapa de transición a la democracia, primero con el Gobierno del Dr. Valentín Paniagua Curazao y luego con el Presidente Alejandro Toledo. Los precedentes 10 años de autoritarismo y de intervencionismo sobre los poderes del Estado a través del aparato militar y el servicio de inteligencia nacional, permitió el debilitamiento de la institucionalidad del Estado. Se violentó el derecho público y el privado, generándose impunemente muy altos niveles de corrupción sistemática en todos los poderes del Estado, pero en especial en el judicial (se evitó la investigación y condena de las violaciones de derechos humanos y casos de narcotráfico) y legislativo (compra descarada de votos y congresistas). Durante la década del gobierno fujimorista, se hizo evidente en el país, la más grande corrupción en la administración pública de toda la historia.

El gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, se caracterizó por combatir la guerra interna existente en el país, usando estrategias de *guerra sucia*, con violaciones flagrantes de los derechos humanos (según lo determinado por la CVR-Comisión de la Verdad y Reconstrucción); política antisubversiva que cobró más de 60,000 muertos principalmente en zonas rurales andinas, y contribuyó al ahondamiento de la pobreza extrema. En su carrera por conseguir su *ilegal* Reelección para un tercer período, el gobierno profundizó su autoritarismo, estigmatizando, desmembrando y proscribiendo toda forma de organización social, persiguiendo a sus representantes como si fueran *supuestos senderistas*, desconociendo al Congreso de la República y anulando la Constitución Política del Perú, para reemplazarlo por un Congreso unicameral -de corte servil- y una constitución que legitimaba sus atropellos a la democracia.

Con el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua Curazao, se inicia una etapa de Transición Democrática y de Reconstrucción Nacional; la misma que demanda de los gobernantes el fortalecimiento de las instituciones públicas, restituir la confianza de la población en el Gobierno y las Instituciones Tutelares del sector público, llámense Poder Legislativo, Poder Judicial y/o Electoral. En el Gobierno de Valentín Paniagua se avanzó algo de este camino, impulsando la reforma del estado, vía el camino de la descentralización del mismo.

Se instaló la CVR, se apertura el diálogo político y el ejercicio del respeto de los derechos de las personas, como una puerta a través de la cual se esperaba, que los peruanos y peruanas, pudieran recibir Justicia y restañar las heridas de la guerra.

Al Gobierno de Alejandro Toledo, le correspondió la continuidad y profundización de estas reformas, sin embargo, este proceso de transferencia democrática se ha estancado, la Reforma del estado se ha detenido y se ha continuado con la política de escasa transparencia, decisiones autoritarias y escasa institucionalidad del Estado.

Recordemos sin embargo que, durante la Dictadura de Fujimori, la población no permaneció dormida, las mujeres se organizaron en comedores populares y otras estrategias solidarias, para enfrentar la pobreza. Las organizaciones sociales empiezan a demandar *decir la verdad en los medios de comunicación*, exigían un alto a la desinformación constante y sistemática de todos los medios de comunicación *comprados por Fujimori*; esta búsqueda de la verdad y la transparencia en las acciones de gobierno, movilizó a la sociedad civil y parte de la población, para realizar campañas del lavado de la bandera, lavado de manos, etc.

En este proceso, las OSB (organizaciones sociales de base) encontraron que podían utilizar algunos mecanismos de participación ciudadana, para alcanzar expresarse y conseguir algunas reivindicaciones, así empiezan a proponer e implementar audiencias públicas, cabildos abiertos para rendición de cuentas, etc. Es en este contexto, en que en el interior del país, van surgiendo algunas experiencias participacionistas, que se sucedieron paralelamente al autoritarismo gobiernista, se dieron en el nivel local, en algunos distritos del País, con la ayuda de la cooperación internacional, a través del acompañamiento de las ONGs, donde algunas Municipalidades Distritales del país como Villa El Salvador (Lima), Santo Domingo (Piura), Limatambo (Cuzco) y la Municipalidad Provincial de Ilo (Moquegua),... implementaron procesos participativos, con la incorporación de la ciudadanía en la planificación para el desarrollo de sus distritos y en la priorización de la inversión pública local.

De este modo se abría la posibilidad de fortalecer la gobernabilidad local, al reorientar el poder a través de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y la oportunidad de poner en práctica la democracia participativa como

contrapeso de la democracia representativa, donde los ciudadanos luego de la emisión de su voto delegan totalmente las decisiones a la autoridad.

Estas experiencias pioneras sirvieron al país (gobierno de transición primero y Alejandro Toledo después) para recoger experiencias y elementos que han sido incorporados hoy en la normatividad de la ley Orgánica de regiones y de municipalidades, como parte del proceso de descentralización y la Reforma del Estado. Esta es una etapa que recién empieza y que está en construcción en el país, las experiencias pioneras mencionadas anteriormente, han servido de referente para la emisión del siguiente marco legal:

- Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, aprobada por Ley N° 27680.
- Ley de Bases de la Descentralización, aprobada por Ley N° 27783.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N° 27867.
- Ley que Modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el Proceso de Descentralización y Regionalización, aprobada por Ley N° 27902.
- Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por Ley N° 27972.
- Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, aprobada por Ley N° 27209.
- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por Ley N° 27293.
- Ley Marco de Promoción de la inversión Descentralizada, aprobada por Ley N° 28059.
- Ley que transfiere al Ministerio de Economía y Finanzas las funciones del Instituto Nacional de Planificación, aprobada por Ley N° 25548
- Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobada por Ley N° 28056.
- Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado por Decreto Supremo N° 171-2003-EF.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Viceministerial N° 148-99-EF/13.03, modificado por Resolución Ministerial N° 158-2001-EF-15.  
(Directiva MEF-2004)

La norma específica sobre el Presupuesto Participativo fue emitida por el Ministerio de economía y finanzas (MEF), recogiendo las experiencias pioneras, para hacer generalizable las experiencias participativas en la administración pública. Sin embargo esta Directiva –MEF, fue recibida con mucho recelo, desconfianza y temor de las principales bancadas políticas representadas en el parlamento y las autoridades Municipales electas, quienes no apuestan por los procesos participativos en tanto ven peligrar sus cuotas de poder. Por ello en la norma restringieron la cuota de representantes desde la sociedad civil.

Ante esta situación en el país se generó un proceso de incidencia política, impulsado desde la sociedad civil a través de mesas y redes de concertación, colegios profesionales, ONGs y sectores progresistas de la iglesia católica quienes hicieron retroceder la posición inicial del Congreso de la República. Con este proceso de incidencia de la sociedad civil es que se logra incrementar la cuota de participación en la representación de la sociedad civil en los procesos de Participación Ciudadana, usando como instrumentos el diálogo y la concertación en los asuntos públicos.

En este sentido es necesario asumir la normatividad como aspecto referencial, por cuanto se requiere de la voluntad política de los gobernantes para hacer posible la construcción de procesos participativos a favor de la democracia y como modo de reorientar la vida política del país y de recuperar la confianza y la legitimidad de la administración pública en los ciudadanos de a pie.

Los procesos participativos en Perú, constituyen una experiencia de gestión nueva, aún está en construcción, por lo mismo mantiene varias imperfecciones en su aplicación, tanto a nivel de estructura, a nivel de los actores, como del propio proceso; donde las autoridades y la representación ciudadana no han estado convenientemente preparadas para asumir estas nuevas responsabilidades; pasar a estilos diferentes de gestionar los asuntos públicos (diálogo y concertación) lo que significa que aún se está tratando de mejorar el proceso y adaptarse al mismo.

Actualmente nos encontramos con varias visiones sobre los Presupuestos participativos: para algunos sectores del gobierno (congreso, Municipios y oficinas desconcentradas de gobierno) el proceso es enfocado con un énfasis en lo *técnico*, para otros (administración pública y algunos sectores de la sociedad civil) es un *proceso político* en tanto la democratización de las decisiones es una forma de ceder parte del poder en la toma de decisiones para compartirlas con la población.

### 1.1. Justificación

Considero relevante el tema de estudio, ya que permitiría establecer con base en la investigación bibliográfica y transversal, el devenir histórico y evolución de estos procesos, comprendiendo las expectativas diversas sobre el mismo, pudiendo identificar las variables e indicadores que permitan evaluar los procesos de presupuesto participativo, lo cual aporte a su fortalecimiento y sostenibilidad; aspectos fundamentales en esta etapa inicial, que se caracteriza por la resistencia de autoridades y funcionarios municipales a cambiar sus estilos tradicionales de gestión y la escasa confianza de la población en los gobiernos locales; todo ello trae como consecuencia una gobernabilidad frágil e inestable, que pone en peli-

gro la democracia y nos coloca de cara al autoritarismo y la confrontación, como estilo de gestión.

Así, el objetivo de esta investigación es establecer variables e indicadores que permitan evaluar la calidad de la participación ciudadana en la gestión pública, a partir de la experiencia de VES, contribuyendo a fortalecer estos procesos con instrumentos que puedan ser aplicables a otros procesos participativos en los gobiernos locales del país.

## 2. MARCO TEÓRICO

Para comprender la importancia de la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales en el Perú, diremos que estamos a algo más de 20 años de iniciada la participación ciudadana en países latinoamericanos, y en el país hace solo tres años que oficialmente y por ley se estableció la participación ciudadana, como es lógico no es la existencia de la ley en sí, la que hará posible que las municipalidades abandonen el rol tradicional que tuvieron asignados por años (representaciones del estado responsables de cobrar impuestos e implementar servicios públicos y algunas perspectivas de desarrollo), donde con mucha facilidad se daban diferentes niveles de corrupción en la gestión pública. Para ubicarnos mejor en este contexto desarrollaremos algunos aspectos técnicos conceptuales que nos permitan enfocar los elementos que tendremos en cuenta para establecer la calidad de la participación en los Presupuestos Participativos.

### 2.1. ¿Qué es la participación?

*Una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demanda comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos<sup>1</sup>.*

En este sentido, la participación es entendida como la intervención (directa o indirecta) de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores (individuales o colectivos) en la definición de su destino colectivo. Esa interacción involucra, por tanto, relaciones

---

<sup>1</sup> Gonzales, R. Esperanza y Duque, P. Fernando, 'La elección de Juntas Administradoras Locales de Cali', en Revista Foro, N° 12, Bogotá, 1990 pág.78

de poder que se presentan en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y, que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los implicados en la interacción. Es importante indicar que estas expresiones de poder generan tensiones y conflictos que pueden tener efecto positivo o negativo en los procesos de participación.

Siguiendo las definiciones que señala Gonzáles con respecto a la dosificación de la participación, considero que la participación social y comunitaria está en el espacio privado como ella lo señala y que la participación ciudadana en el espacio público tiene diferentes vertientes como la social, económica, ambiental y política, podríamos decir que la participación política es la expresión más trascendente ya que busca la influencia del ciudadano en los asuntos públicos<sup>2</sup>.

Y siguiendo a José Luis Estrada que refiere que la participación de la sociedad se organiza en un acto voluntario de interacción social, con el propósito de tener parte en alguna actividad pública y a modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ello y que esta actividad nacional o consciente de la población puede estar en algunos casos promovida u organizada por el gobierno local con el propósito de promover iniciativas que satisfagan sus necesidades, detectar sus inquietudes y valores comunes, este tipo de participación sería óptimo para ubicar el presupuesto participativo.

La participación ciudadana en los asuntos públicos es una condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática, la participación para convertirse en instrumento de desarrollo y empoderamiento y equidad social, debe ser significativa y auténtica, involucrar a todos los actores diferenciando sus roles y tratando de armonizar sus propuestas en un enfoque colectivo. Se requiere en realidad cambios fundamentales en el accionar político por ambos lados, por el lado de las autoridades (deben demostrar voluntad política para dialogar, concertar y respetar los acuerdos con la sociedad civil, para lo cual deben reconocer el derecho de los vecinos a tomar decisiones importantes relacionadas a la vida de sus distritos); y por el lado de los vecinos y ciudadanos (necesitan asumir este proceso con responsabilidad, asumir que la democracia no solo es demandar el cumplimiento de los derechos legítimos, sino cumplir con los compromisos y responsabilidades como ciudadanos, pagar impuestos, organizarse, participar en los procesos de consulta, elaborar propuestas, asumir corresponsabilidad por los acuerdos tomados, etc).

*La participación es una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de*

---

<sup>2</sup> Idem. Pág.78

*actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos*<sup>3</sup>.

No es exagerado entonces reconocer lo dicho por el costarricense Rafael Gonzales Ballar, que sostiene que *la participación ciudadana es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano*.

La apertura de la participación ciudadana en el Perú, en los procesos de toma de decisiones es un hecho reciente, que no deja de tener sus dificultades tanto por el lado del Estado, como por parte de los actores, mientras que en otros países y sociedades la participación ciudadana es un hecho recurrente y aceptado. En el caso del Perú el otorgamiento de este derecho viene desde el Estado a diferencia de otras propuestas participacionistas como en el caso de Porto Alegre y Belo Horizonte que se han iniciado en los movimientos gremiales o de masas para lograr representación en el espacio público.

La participación también es visualizada como una serie de prácticas sociales que buscan ampliar la capacidad de influencia sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la actualidad social y de las instituciones sociales<sup>4</sup>.

### **Participación Ciudadana en VES**

En la historia reciente, VES es identificada a nivel nacional e internacional como la Primera Ciudad Autogestionaria del Perú y América Latina, premiada por este motivo, por el Rey de España, con el Premio *Príncipe de Asturias*; este hecho, tiene efectos diversos sobre el actual proceso de participación ciudadana; por un lado la población ya tiene una experiencia de participación directa en la gestión de su gobierno Local a través de las CUAVES, lo que les permite conocer la importancia del trabajo concertado entre población y sus autoridades; es la época donde obtuvieron sus mejores logros y el mayor progreso de la ciudad.

En Villa El Salvador, los vecinos hombres y mujeres tienen una tradición participativa sobre todo el grupo que se encuentra por encima de los 40 años de edad, que crecieron en procesos participativos con un lema *porque nada tenemos, lo haremos todo* y son los que continuaron el proceso participativo generando, incluso la elaboración del plan de desarrollo para VES propuesto por Michael Azcueta. Estos altos niveles de participación, hicieron que muchos líderes enrumbaran hacia la participación política y se formaran cuadros políticos que hoy permanecen. Pero de los altos niveles de participación alcanzados, y que se inició como una propuesta pionera en VES, se ha producido un retroceso notable, que posiblemente tiene que ver con varios aspectos; tienen la amarga expe-

---

<sup>3</sup> Idem, pp 3-4.

<sup>4</sup> Nuria Cunill, op cit, pág. 33

riencia de haber vivido la deformación del sistema, donde se dio la manipulación política del proceso participativo, deviniendo en acciones antidemocráticas, autoritarias e impositivas, y donde los representantes de la población fuertemente politizados, no respondían ya a los deseos y demandas de la población, sino a consignas de sus propios Partidos y/o grupos políticos, se fueron independizando de la organización social y terminaron por confrontarse con la misma. Por este motivo la población de VES, mira con cierta añoranza, y con algo de incredulidad este proceso, por otro lado las condiciones del contexto como la guerra interna donde Sendero enfiló sus estrategias violentistas contra dirigentes de VES y a esto le agregaremos la actitud de la dictadura fujimontesinista de perseguir a los dirigentes más notables de las comunidades, señalándolos como senderistas, desde entonces se han producido cambios notables en la organización y en la participación, las que iremos desentrañando a partir de descubrir las percepciones e imaginarios de los hombres y mujeres de VES.

Los ciudadanos participan en VES, dicho por ellos mismos... *cuando éstos tienen mayor número de necesidades básicas insatisfechas pero que disminuye la participación ciudadana, los espacios de participación local cuando se trata de los temas de derechos, de ciudadanía...* Refieren que hablando de participación comparativamente *los que provienen de los barrios dónde tienen más necesidades, son los que alcanza una mayor participación, mientras que en VES los territorios 1, 2 y 3 no participan masivamente porque ellos ya tienen agua, desagüe, veredas, pistas, etc.*

Es evidente que, no basta con que exista la oportunidad de participar en las decisiones del gobierno local, para que ésta sea una realidad, porque se requiere que los vecinos desarrollen las capacidades necesarias para hacerlo con propiedad. Por eso, el promover la participación ciudadana es ir más allá de la simple información y las convocatorias, se requiere programas de desarrollo de capacidades de gestión, también requiere ser capaz de elaborar propuestas, luchar por ellas y desarrollar habilidades y voluntad para dialogar y concertar propuestas.

En VES, donde se ha venido ejercitando la participación ciudadana en los diferentes espacios de decisión pública, históricamente en el quehacer local la participación ciudadana ha sido su mejor carta de presentación. Sin embargo encuentro que no ha tenido avances que ayuden a su consolidación, más bien diría que ha sufrido un retroceso y es que la participación ciudadana implica una redefinición del papel del estado y de la relación entre Estado, Sociedad Civil y ciudadanía, redefinición que va mas allá de la Ley y que compromete a los actores en el desarrollo del Distrito y en la corresponsabilidad de las decisiones en la gestión .

## 2.2. Tipos de participación

*Los tipos de participación varían de acuerdo al ámbito público o privado en que se efectúen. En los primeros tendremos la participación social y la comunitaria y en los segundos la participación ciudadana y política*<sup>5</sup> (González, 1995).

La participación ciudadana debe ser reconocida como un elemento prioritario de la democratización y modernización del estado, puesto que busca incorporar como práctica social, la influencia de la población en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión de la ciudad.

La participación efectiva de los actores locales también tiene relación directa con el grado de información y empoderamiento que los actores hayan canalizado en el Perú y en particular en VES, es más evidente cuando se trata de los varones adultos (líderes), está información y empoderamiento no se reproduce cuando se trata de las mujeres adultas o de los jóvenes en VES.

### Participación social

Se refiere al proceso de agrupamiento de los individuos en distintas organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses. Mediante este tipo de participación se configura progresivamente un tejido social de organizaciones que pueden ser instrumento clave en el desarrollo de otras formas de participación, especialmente en la esfera pública. Por ejemplo, la organización de grupos de jóvenes, de mujeres, etc., para al búsqueda de mejores condiciones de vida, defensa de sus intereses, etc.<sup>6</sup> (González, 1995).

La participación social ha ido cobrando cada vez mayor importancia en la dinámica de la vida de la ciudad, en el Perú durante el Coloniaje Español y las primeras décadas de la república, solo era un aspecto de la vida cotidiana, relacionado al esparcimiento, el relax y la difusión cultural. Ahora, sin embargo, la participación social abarca aspectos fundamentales para la marcha de la ciudad, se ocupan por ejemplo de: generación de ingresos (bancos comunales, cooperativas, talleres comunales de producción y comercialización artesanal); Seguridad alimentaria, (comedores populares, vaso de leche, ferias artesanales y mercados); seguridad ciudadana (juntas vecinales de seguridad ciudadana), gestión y ejecución de obras básicas para su bienestar (comités de gestión de títulos de propiedad, agua potable y alcantarillado, luz eléctrica, vías de acceso, escaleras, pistas, construcción de escuelas, locales comunales, etc.).

<sup>5</sup> Ibid, p 7.

<sup>6</sup> Ibidem, p 7.

El movimiento social ha ido evolucionando y creciendo en su magnitud y su importancia, de tal manera que se ha ido organizando en movimientos regionales de gran fuerza e impacto en la política nacional, por ejemplo, los frentes sociales para reivindicar los derechos aduaneros, el canon minero o evitar la privatización de algunas empresas; todo esto ha ido generando una interrelación muy profunda entre el movimiento político y el movimiento social, lo que está obligando a redefinir los parámetros de la política peruana, aperturando espacios de participación social en los asuntos políticos.

### **Participación comunitaria**

*Se refiere a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado<sup>7</sup>. Por ejemplo, las acciones de los Comités de Vecinos para la construcción de losas deportivas (González, 1995).*

En el Perú, tenemos una gran y profunda tradición de participación social, como práctica ancestral de trabajo comunitario, los incas basaron el éxito de gestión de su vasto imperio en estas prácticas solidarias (La mita -trabajo comunitario de las tierras del estado y el dios Sol- y la minka -trabajo comunitario de las minas- son ejemplos de ello). En las zonas alto andinas, han perdurado estas costumbres de trabajo solidario, en las comunidades campesinas, que se basan íntegramente en el principio de la reciprocidad.

La migración interna, de las poblaciones campesinas a la ciudad, han permitido que estas prácticas tradicionales lleguen a la ciudad y se instalen en los barrios pobres, siendo mecanismos fundamentales en la lucha contra la pobreza y la exclusión social; así se han creado los comedores populares, vaso de leche, promotoras de salud, comités ambientales y de vigilancia de la seguridad ciudadana; las faenas comunales para abrir caminos, construir escaleras, construir locales de uso comunal, son otras expresiones de estas prácticas de participación social. En VES, estas prácticas han sido fundamentales para lograr convertir a este árido arenal, en un emporio de progreso.

### **Participación ciudadana**

*Es la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de sus intereses sociales de carácter particular<sup>8</sup>. (González, 1995).*

<sup>7</sup> Ibid, pp 7-8.

<sup>8</sup> Idem, p 8.

*Una tendencia que se va afirmando en la actualidad es aquella que promueve la participación ciudadana en los procesos de desarrollo, como una forma de consensuar sus aspiraciones e intereses y de articular esfuerzos y compromisos entre los gobernantes y la sociedad civil. Esta práctica, y principio democrático, viene siendo revalorada como democracia participativa. En ella, la ciudadanía no sólo elige y encarga, para que se decida en su nombre, sino que participa -activa y conscientemente- en la toma de decisiones, involucrándose en la solución de los problemas que afectan a su comunidad y, por lo tanto, apuestan por un futuro mejor<sup>9</sup> (Bastidas, 2003).*

En Perú las experiencias de participación ciudadana han surgido como expresión del desarrollo del movimiento social y mediante el impulso de líderes y partidos políticos interesados en promover estos procesos. Así tenemos el caso de Ilo en Moquegua, proceso que se impulsa a través del alcalde y los regidores de la gestión de turno. Similar situación ocurrió en la provincia Cuzqueña de Anta, en el Distrito de San Marcos en Cajamarca, etc.

A pesar de ser esfuerzos aislados y que siempre fueron objeto de críticas y dudas en el éxito, estas experiencias han servido como pioneras y modelos para diseñar las propuestas actuales de participación ciudadana en los Gobiernos Locales actuales. Estos procesos han recogido todo lo positivo de las mismas, a través de la participación de muchos de estos actores, quienes han compartido diversos talleres regionales y nacionales de discusión y propuestas para fortalecer la normatividad y metodología.

### **Participación política**

*Es la participación de los ciudadanos a través de ciertos instrumentos (por ejemplo, el voto) para lograr la materialización de los intereses de una comunidad política. Se diferencia de la participación ciudadana porque la acción individual o colectiva se inspira en intereses compartidos y no en intereses particulares<sup>10</sup> (González, 1995).*

La Participación Política de los ciudadanos se ejecuta a través de organizaciones especialmente construidas para tal fin -los partidos políticos- los cuales tienen ahora, su propia normatividad. Los partidos asumen un rol de intermediación y representación de la ciudadanía frente al Estado. Los partidos reciben a través del voto, la representación de la sociedad para tomar decisiones de gobierno a nombre de los representados; sin embargo, en el Perú, estos partidos han ido perdiendo paulatinamente su rol de intermediación, se han ido independizando de esa responsa-

<sup>9</sup> Miranda, Liliana. Op. Cit, p 333.

<sup>10</sup> González, Op. Cit, p 8.

bilidad y cuando llegan al gobierno, ejercen el Poder en beneficio de sí mismos, lo que trae desilusión política de la ciudadanía por un lado, socava las bases de la institucionalidad del Estado y genera respuestas de violencia desde la población.

### 2.3. Presupuesto Participativo

El presupuesto participativo es la expresión más auténtica de la participación ciudadana, constituye un avance en el proceso participativo, por el cual se democratiza el acceso a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos a los grupos poblacionales y asociaciones de vecinos que hasta ese momento permanecían alejados de esta relación Estado-ciudadano. El Presupuesto Participativo bien concebido debe permitir una redistribución del poder, el que antes sólo recaía en la alcaldía y sus regidores, ahora existe la posibilidad que se comparta, asignándole cuotas de poder a los actores participantes.

El presupuesto participativo también puede tener varias definiciones, según la perspectiva desde donde se le mire:

- Puede conceptualizarse como un instrumento de gestión que permite participar a la población en la orientación del gasto público.
- También es un espacio de interacción social donde va a darse la discusión y concertación de propuestas entre los representantes de la sociedad y el estado.
- Es el establecimiento de nuevas formas de relación de poder entre el sector público, la sociedad civil y otros actores.

El presupuesto participativo es un instrumento, no es un fin en sí mismo. No es algo que pueda idealizarse...

*Es una herramienta de trabajo que nos permite consolidar el sistema democrático y descentralizar la gestión pública, donde hay un divorcio entre el ciudadano y el estado*<sup>11</sup> (Herrera, 2004).

*El presupuesto participativo es cómo administrar el dinero de la población*<sup>12</sup> (Coasaca, 2003).

*Se trata de una herramienta de planificación presupuestaria*<sup>13</sup> (Godoy, 1999).

Cierto es que varios autores sesgados a los aspectos técnicos del Presupuesto Participativo lo ven como una herramienta que ordena el presupuesto municipal, y que de esta manera se ejerce alguna forma de vigilancia, en qué se gastan los dineros públicos?, ¿a dónde se dirige la inversión pública local?, marginando la

dimensión social y política que contiene el Presupuesto Participativo. *La participación debe ser entendida como el proceso mediante el cual los grupos marginales son incorporados a la vida moderna y contribuyen de esa forma a la integración de la sociedad. El marginado constituye fuentes de procesos desestabilizadores del orden social*<sup>14</sup>.

Históricamente, el sistema democrático y las instituciones que lo sustentan están fuertemente cuestionadas, tanto así que es de estos sistemas debilitados y anémicos es donde con mayor fuerza se genera las propuestas de cambios sociales radicales, razón por la cual ya no desde las bases, sino del propio gobierno central se ven en la necesidad de replantear otra vía, un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y constituya las bases de una fuerte participación ciudadana que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático.

También debemos señalar que estos avances de la democracia participativa son mirados como amenazas por parte de los sectores más retrógrados de la sociedad, por autoridades tradicionales acostumbradas a tener el control del poder y en el Perú los representantes de los partidos políticos tradicionales sienten ese temor, graficado en las trabas y obstáculos que ponen en las leyes que dificultan una mayor participación de la sociedad civil y ciudadanía.

El presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates, consultas y acuerdos, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno.

El presupuesto participativo, bien concebido y ejecutado, contribuye de manera efectiva al *empoderamiento* de los ciudadanos, es decir, al cambio de las relaciones de poder a favor de aquellos que anteriormente han tenido escasa autoridad o control sobre sus propias vidas<sup>15</sup> (Sen, 1997).

El presupuesto participativo es un espacio que genera deliberación política, que ayuda a democratizar las decisiones públicas, es un instrumento que debe promover lazos solidarios entre los barrios o sectores e ir construyendo una visión común no sólo de corto plazo sino de mediano y largo plazo, promoviendo así el desarrollo integral sostenible que es lo deficitario en el nivel local, regional y nacional.

Sin embargo, para que todo lo dicho, no sea solo parte de un discurso vacío, puede señalarse que, el Presupuesto participativo, para erigirse como una herramienta eficaz de gestión del desarrollo local, necesita que existan algunas premisas básicas: La voluntad política del Gobierno Local, para permitir, alentar y promover la participación ciudadana; también requiere de la organización, conocimiento y voluntad de participación de la población y la sociedad civil, en los procesos.

<sup>11</sup> Herrera, Ernesto. *Reforma del Estado y Presupuesto Participativo*, pp. 59.

<sup>12</sup> Coasaca Núñez, Dante. *Presupuesto Participativo Municipal*, pp. 382.

<sup>13</sup> Godoy, Lilia. 'Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Primero experiencia en Argentina'. En: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), Buenos Aires, 1999.

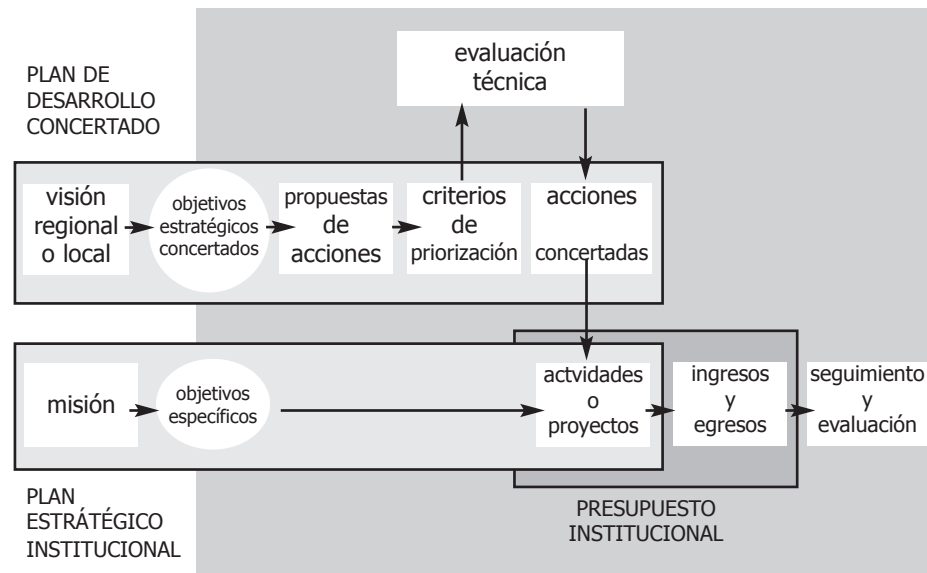
<sup>14</sup> Nuria Cunill, op cit, pág. 33.

<sup>15</sup> Sen, Gita. *El Empoderamiento como un enfoque de la pobreza*. 1997.

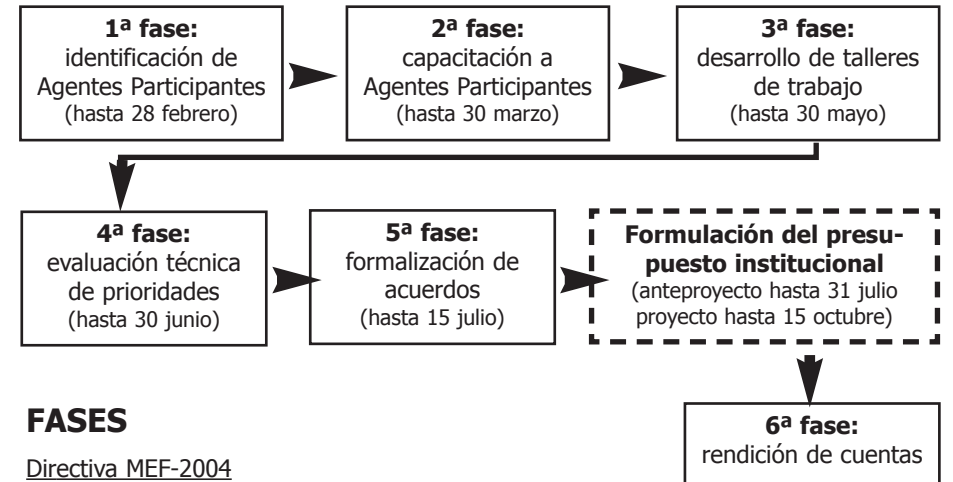
En el siguiente cuadro, propuesto por la Directiva del MEF sobre la metodología del presupuesto Participativo, se puede apreciar la relación existente entre el Plan Distrital de Desarrollo Concertado (PDC), el Plan de Desarrollo Institucional (POI) y el Presupuesto Participativo (PP). Hasta ahora en los Gobiernos Locales no se acostumbraba elaborar Planes de desarrollo Distrital, a lo mucho existían Planes Provinciales en las más importantes de ellas. Pero estos planes eran de corte técnico, totalmente desconocidos para la población y generalmente eran ignorados durante la gestión. La realidad demuestra que cuando existían los tres instrumentos, estos no se articulaban entre sí, es decir el Plan de Desarrollo iba por un lado, el POI y el Presupuesto iban por otro. He aquí una de las mayores importancias que tiene la implementación de estos procesos en la gestión de los Gobiernos Locales actuales (ya sean Distritales, Provinciales y/o Regionales).

**Directiva MEF-2004**

**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**



En la misma directiva del MEF, se ha señalado los aspectos específicos de la metodología básica para implementar el proceso de elaboración del presupuesto participativo, el cual con algunos pequeños cambios, sirve como base para la ejecución de estos procesos en todo el país.



**FASES**

Directiva MEF-2004

**Debilidades y fortalezas de los presupuestos participativos**

Souza<sup>16</sup> estudió las experiencias de los presupuestos participativos y realizó las siguientes observaciones:

a) Debilidades

- La fragmentación de las decisiones y las demandas de corto plazo pueden arriesgar la planificación urbana y los proyectos de largo plazo.
- Las comunidades tienden a dejar de participar una vez que sus demandas son satisfechas.
- Las dificultades persisten cuando se amplía la participación o las personas jóvenes y de clase media están poco representadas.
- La sociedad civil todavía está en desarrollo.
- Las formas de clientelismo aún sobreviven.
- Las limitaciones financieras, los recursos para el presupuesto participativo son escasos, limitando el alcance e impacto del programa.
- Los programas descomprometen a los participantes debido a la lentitud de las obras públicas.

b) Fortalezas

- Permite que la democracia representativa se abra a una participación más activa de los segmentos de la sociedad.

<sup>16</sup> SOUZA, C. 'Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities' in *Building Democratic Institutions*. University of Birmingham. 2001.

· Reduce el clientelismo, el populismo, el patrimonialismo, el autoritarismo, y, por consiguiente, promueve cambios en la cultura política y una creciente transparencia.

· Estimula la asociación.

· Proporciona los medios para equilibrar las preocupaciones ideológicas debido a que promueve el *empoderamiento* del ciudadano con las demandas pragmáticas de los ciudadanos.

· Facilita un proceso de aprendizaje que lleva a una ciudadanía adecuada más activa.

· Anima a que los participantes se movilen de una visión individualista a una visión solidaria, y a ver los problemas de la ciudad en un contexto más universal, en lugar de restringirse a las condiciones personales.

Añadir a lo expuesto que, una de las debilidades más importantes que no se ha tenido en cuenta es el desarrollo asimétrico de las Municipalidades en el Perú, si bien es cierto lo expresado concuerda con lo que ocurre a nivel de las Grandes Urbes del País, la situación es mucho peor tratándose de Municipalidades de Provincias y distritos Rurales, en los cuales, no disponen de técnicos suficientes, ni con las capacidades adecuadas para la implementación de estos procesos. De aquí nace la necesidad de enfrentar como prioridad número uno del propio Presupuesto Participativo, la asignación de recursos para el Desarrollo de capacidades relacionadas a una gestión participativa del Gobierno Local.

En cuanto a las fortalezas, no se ha resaltado como una de ellas, el deseo de participar de los ciudadanos organizados, el aporte ciudadano de las OSB y profesionales independientes que están ávidos de participar, solo esperan ser convocados.

### **Beneficios de los presupuestos participativos**

*Los beneficios derivados de la implementación de los presupuestos participativos son los siguientes*<sup>17</sup> (Blanco, 2003):

· Existe un beneficio muy inmediato, sensible, sentido por la población que nunca se beneficia o se beneficia muy poco de las políticas públicas.

· Es probablemente uno de los métodos más interesantes de reconstrucción o construcción de un estado democrático a partir de lo local y de lo municipal (generando políticas locales de desarrollo, en función de un Plan de Desarrollo Local, articulado a Planes Provinciales y Nacionales; que se implementan a través de los Presupuestos Participativos Distritales.

· Mejora la gestión municipal. Con toda seguridad, habrá menos burocratización, será más ágil, menos corrupta, menos desviada, etc. En la medida que, la

<sup>17</sup> Idem, p 306.

participación no solo es para aprobar planes y/o presupuestos, sino, para vigilar su adecuada implementación, de tal manera que garantiza, la eficacia y eficiencia de la Planificación, para resolver los problemas de la ciudad y sus habitantes.

· Es una escuela de aprendizaje mutua en la práctica, tanto de los vecinos como de los funcionarios municipales. Y esta escuela es de civismo, de construcción, de educación mutua, es también una reconsideración de la relación entre los vecinos y funcionarios.

Observamos la presencia de las variables, información adecuada, participación y desarrollo de capacidades; capacidad de concertación en los beneficios de este tipo de presupuesto. Sin embargo, este aspecto no viene siendo debidamente valorado en los diversos procesos de participación, de tal manera que, el Presupuesto Participativo se circunscribe, casi exclusivamente a obras físicas y no a promover el desarrollo de capacidades, aspecto que deberá ser corregido.

### **¿Qué relación existe entre el desarrollo sostenible y el presupuesto participativo?**

El desarrollo sostenible entendido como el acceso a la igualdad de oportunidades, busca posibilitar el acceso gradual a una mejor calidad de vida, sobre la base de cambios en la política económica interna, en el ámbito local, regional y nacional, o si como una fuerte inversión en salud, educación, vivienda y servicio básicos, investigación científica, tecnológica, fomento de nuevas empresas con tecnologías innovadoras ambientalmente limpias y la promoción de una conciencia ecológica en la población. En esta perspectiva, el presupuesto participativo, constituye una importantísima herramienta de gestión<sup>18</sup>.

Por lo expuesto, el Presupuesto Participativo no es algo *mágico* que brota por *generación espontánea* de la cabeza de la gente; al contrario, es una consecuencia lógica, directa y pragmática del Plan de Desarrollo Local Concertado- PDC construido, discutido, concertado y aprobado de manera participativa. Si no tenemos un buen PDC, entonces el presupuesto participativo, se convierte en un festival de improvisaciones y pérdida de oportunidades. El presupuesto participativo bien concebido contribuye al empoderamiento de los ciudadanos, es decir al cambio de las relaciones de poder a favor de aquellos que anteriormente han tenido escasa autoridad o control<sup>19</sup>.

En el Perú, la cantidad de recursos que se asigna a los gobiernos municipales es insuficiente y de ello, solo una parte se asigna para ser discutido, programado y ejecutado de manera participativa; por eso es que, hay quienes afirman que ...es

<sup>18</sup> Díaz Palacios, Julio. *Presupuesto Participativo y Agenda 21*.

<sup>19</sup> Sen, Gita. *El Empoderamiento como un enfoque de la pobreza*. 1997.

una nueva manera de administrar la pobreza.... Sin embargo, no se discute, que es una excelente oportunidad para que la población ejercite su derecho a proponer políticas sociales a nivel local, desarrolle su conciencia como ciudadano.

*Si el poder significa control, el empoderamiento es el proceso de ganar control. El control sobre los recursos, otorga un margen para la autoexpresión, en una variedad de formas, en los amplios procesos del desarrollo. Adicionalmente una mayor autoestima y un proceso de transformación interna de la propia conciencia e ideología. El verdadero empoderamiento incluye ambos elementos<sup>20</sup>.*

El empoderamiento es un elemento esencial tanto para enfrentar la pobreza social como para abrir los caminos hacia el desarrollo sostenible.

#### **2.4. Desarrollo sostenible y presupuesto participativo**

*El desarrollo sostenible busca el acceso gradual a una mejor calidad de vida, sobre la base de cambios en la política económica interna, en los ámbitos: local, regional y nacional, así como una fuerte inversión en salud, educación, vivienda y servicios básicos, integración científica-tecnológica, fomento de nuevas empresas con tecnologías innovadoras ambientalmente limpias, y la promoción de una conciencia ecológica en la población. Es en esta perspectiva, que el presupuesto participativo constituye una importante herramienta de gestión<sup>21</sup> (Díaz, 2003).*

Concordando con el concepto de desarrollo que expone el autor, debo complementar la idea de que el Desarrollo no solo es mejores condiciones de vida, sino también es la igualdad de oportunidades para todos y todas y en ese aspecto, la democracia deviene como un aspecto fundamental. Esta democracia debe construirse en base a la apertura de espacios de diálogo y concertación entre el sector público, el privado y el comunitario. El Desarrollo de capacidades de los actores, será una condición de suma necesidad y primordial importancia.

#### **2.5. Calidad de la participación Ciudadana**

La calidad es una cualidad que sólo se puede definir en función de los intereses de los principales actores, no existe una calidad *per se*. Por dicho motivo, para este trabajo, hemos debido construir una definición de Calidad de la participación ciudadana, con la participación de los propios actores en los procesos. La síntesis de ese consenso, establece que, una participación ciudadana es de calidad,

<sup>20</sup> Ibid, 95

<sup>21</sup> Miranda, Liliana (Compiladora). Op. Cit., p 85.

cuando los ciudadanos de a pie y los representantes de las organizaciones de base y sociedad civil tienen un acceso real a la toma de decisiones sobre la gestión de la ciudad, las propuestas y las decisiones se sustentan en una adecuada y oportuna información que da como resultado la movilización de la población, que mantiene un grado de interés y motivación por la agenda pública y que en este proceso desarrolla una serie de valores como la solidaridad, ética, responsabilidad, y donde los actores tienen autonomía, voluntad y capacidad de concertar, y proponen alternativas en función a lograr el desarrollo sustentable.

### **3. CASO APLICADO: LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DE VES**

#### **3.1. Contexto Histórico y Social de VES**

La C.U.A. Villa El Salvador fue reconocido como Distrito, con categoría de ciudad, por Ley 23645 del 1 de junio de 1983. Esta localizado en el departamento de Lima, provincia de Lima, a una altitud de 175 m.s.n.m. Limita con los distritos: San Juan de Miraflores por el noroeste y norte, Villa María del Triunfo por el noreste y este, Lurín y Pachacamac por el sur y Chorrillos por el oeste; por el sudoeste limita con el Océano Pacífico.

El Distrito tiene una extensión de 3,546 hectáreas, es decir 35.46 Km<sup>2</sup>. Es una zona desértica que comprende tres áreas topográficamente distintas.

El 11 de mayo del mismo año comenzó el traslado de los pobladores, cuyo número había aumentado a 7,000 familias, a los arenales de la Hoyada Baja de Tablada de Lurín. Con gran esfuerzo y en un ambiente de solidaridad, comenzaron a construir una ciudad en el desierto.

Los pobladores eran originarios de la sierra, en un 62 %, quienes traían la tradición solidaria de las comunidades campesinas y experiencias organizativas de las asociaciones de provincianos en la capital. El 35 % eran de la costa, una parte de los cuales tenían experiencias sindicales; ambos grupos habían vivido en los barrios populares de Lima. La población inicial era homogénea en su condición de pobreza: 73 % tenía ingresos menores de una canasta familiar básica, 26 % entre una y dos canastas y sólo 1 % recibía más de dos canastas.

El asentamiento de la comunidad de Villa El Salvador fue planificado desde su inicio con dos características principales: primera, la distribución del territorio en tres zonas: residencial, industrial y forestal.

La segunda característica, que favoreció mucho la organización de la población, fue el diseño de la zona residencial: cada manzana tiene 24 lotes con áreas uniformes de 190 m<sup>2</sup> los de esquina y 140 m<sup>2</sup>, el resto; 16 manzanas forman un Grupo

Residencial que tiene en el centro un área libre denominada Parque Central, destinada a equipamiento de propiedad comunal (escuela inicial, sala de reuniones, biblioteca, losa deportiva, etc.). Estos Grupos Residenciales han funcionado como pequeñas comunidades urbanas, combinando espacialmente dos formas de propiedad: la familiar sobre el lote, y la comunal sobre el equipamiento.

En la historia de VES, tras del conflicto inicial, se distinguen cinco etapas:

La primera etapa, de fundación, entre los años 1971 y 1975, se caracterizó por la cooperación, no exenta de tensiones, entre el Estado y las organizaciones populares de la comunidad.

En el año 1973 nace la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES), organización que agrupaba a toda la población y fue, en los inicios, el principal agente del proceso de urbanización. Se organizan las primeras empresas comunales y se realiza el Primer Autocenso.

La segunda etapa, de crisis comunal, entre 1976 y 1982; la crisis económica del país comenzó a deteriorar los ingresos de la población. Las relaciones de cooperación entre el Estado y las organizaciones sociales de Villa El Salvador, fueron reemplazadas por el conflicto. En VES fracasaron las empresas comunales y la organización comunal se debilitó por conflictos entre los dirigentes.

La tercera etapa, de comienzo de la gestión municipal autónoma. El 1 de junio de 1983, por Decreto Ley 23645, Villa El Salvador fue ascendida a categoría de Distrito; en noviembre del mismo año se realizaron elecciones municipales. Se inicia un esfuerzo por crear un municipio que se desarrolle integralmente, con tres planteamientos. En primer lugar, se forma la Municipalidad con la orientación de que no se limite al mantenimiento de los servicios públicos básicos, sino que concentre recursos en inversiones para el desarrollo local, para lo cual se inició la formulación del Plan de Desarrollo Integral de Villa El Salvador.

El segundo planteamiento fue el desarrollo de Villa El Salvador como Distrito Productivo, iniciándose la lucha por pasar bajo responsabilidad del gobierno local el Parque Industrial y la zona agropecuaria. El tercer planteamiento era el estímulo de la participación popular en asuntos de autogobierno local. En esta etapa se realizó el II Auto censo Comunal y se formuló el primer Plan de Desarrollo Integral de VES.

### 3.2. Situación Actual (Diagnóstico del Distrito)

#### Empleo

En Villa El Salvador hay 400,000 habitantes; la PEA está integrada por el 36% de la población, la tasa de desempleo es de 10% y el sub empleo sería de

77%, solo el 13% de la población cuenta con un empleo adecuado, una particularidad del distrito es la oferta interna de empleo que es generada por la actividad económica que se desarrolla en el parque industrial, el comercio y la oferta de servicios que es consumida por la población local.

El creciente desempleo y subempleo de la PEA, las bajas remuneraciones que enfrenta VES, estas situaciones se dan con mayor rigor en los jóvenes, convirtiéndose en otro factor importante de exclusión en los jóvenes. Según datos del INE, de la PEA, el 42% se encuentra subempleada y el 8% esta desempleada. En este 50% se estima que los más perjudicados son los jóvenes. Los jóvenes tienen necesidad de acceder a información acerca de oportunidades de empleo que nadie les ofrece. Casi son inexistentes los programas de empleo temporal para ellos. Los propios jóvenes se están creando sus puestos de trabajo pero en condiciones de alta inseguridad y muy mal pagados.

Tal y como sucede con otras áreas urbanas de Lima, las condiciones de pobreza y extrema pobreza afectan a más del 50% de la población, hoy más de 120 mil personas son beneficiarias del vaso de leche un número no mucho menor acceden a la alimentación ofrecida por los comedores populares.

#### Hábitat

A pesar de que se han dado logros en el desarrollo local, subsiste la pobreza en una parte importante de la población. En el cuadro siguiente se ha utilizado como indicador de pobreza los hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, entiéndase por necesidades básicas insatisfechas: Hogares en Viviendas con Características Físicas Inadecuadas, Hogares en Viviendas con Hacinamiento, Hogares en Viviendas sin Desagüe de ningún tipo, Hogares con Niños que no asisten a la Escuela y Hogares con Alta Dependencia Económica.

#### HOGARES CON AL MENOS UNA NECESIDAD BASICA INSATISFECHA PERU, LIMA, CONO SUR Y VES, 1993

	Total de Hogares	Hogares con 1 o más NBI%	
Total Perú	4'762,779	2'566,549	53.9
Lima Metropolitana	1'380,466	405,563	29.4
Cono Sur	275,572	102,196	37.1
Villa El Salvador	56,097	27,154	48.4

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda.

Como puede apreciarse, el 48 % de los hogares del Distrito tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, estando Villa El Salvador por encima del promedio para Lima Metropolitana, que es 29%.

En relación al acceso a los servicios de agua el 27.2% de la población carece de agua por el sistema de red, lo que ocasiona elevadas incidencias de enfermedades de origen infecciosas digestivas, y que están en relación a la calidad del agua que se consume en los AA.HH. ya que éste sector de la población se abastece del servicio mediante otros sistemas (camiones cisterna, piletas publicas,...).

En el caso del comercio, existen 34 mercados de abastos y 38 mercados informales, 45% de estos mercados son inseguros, con respecto a la higiene y manipulación de alimentos.

### **Educación**

Villa El Salvador cuenta con una población en edad escolar de 184,845 personas de las cuales solo 48.4 % accede al sistema escolar, uno de los más bajos del Cono sur de Lima (53.3%), sin embargo, es el segundo distrito con mayor población escolar 89,465 matriculados en el año 2001.

El 91% estudia en escuelas estatales y el 9% en escuelas particulares. 49.6 % de los matriculados son varones y 50.4% son mujeres. La mayor deficiencia de cobertura se ubica en la educación inicial. Si observamos que la mayoría de niños asisten a los PRONOEI, sistema no escolarizado en la que solo se cuenta con una *animadora* y en los cuales más del 60% de matriculados no termina el año escolar. Aquí existe una tarea pendiente de universalización de la educación inicial que guarda concordancia con el nuevo proyecto de Ley de Educación que el Congreso de la Republica aprobará en esta legislatura.

En Villa El Salvador existen 61 colegios estatales, de los cuales 31 colegios atienden los tres niveles o solo primaria y secundaria, 12 colegios de nivel primaria e inicial; y, 18 centros de educación inicial cuentan con infraestructura propia. Los colegios particulares se centran en la educación inicial y primaria, mientras que los colegios estatales atienden a todas las edades.

En la educación superior, Villa El Salvador cuenta con 8 institutos, de los cuales dos son estatales y seis son privados. En total, atienden a 5,272 estudiantes, apenas el 10% de la población de 20 a 29 años (53 mil). Los institutos con mayor demanda son el Instituto superior Manuel Gonzáles Prada con 1,862 matriculados, seguido por el Instituto superior Julio C. Tello con 1,279 matriculados, mientras que el SENATI cuenta con cerca de 900 matriculados por año. Es necesario anotar que aproximadamente el 20% de los estudiantes provienen de los distritos del Cono Sur y muchos otros jóvenes del distrito estudian en las universidades e institutos de Lima. El 57% de los matriculados (3,000 estudiantes) per-

tenecen a los institutos pedagógicos, un dato muy preocupante si consideramos que en el país existen más de 70 mil docentes titulados que en los próximos diez años no accederán a un puesto de trabajo en el magisterio, al respecto el Ministerio de Educación ha dispuesto el cierre de dos institutos pedagógicos del distrito.

Sobre la Universidad tecnológica del Cono Sur, creada por Ley del Congreso el primero febrero del 2001, se encuentra paralizado desde la renuncia de la Comisión Técnica encargada de realizar los estudios de factibilidad. La futura Universidad ofrecerá las siguientes carreras profesionales: Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones, Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas.

El mayor riesgo de fracaso escolar se presenta en la primaria, en 1999 se retiraron de la escuela 2,663 niños, que representa el 7.3% del total de matriculados; y otros 1,876 repiten de año (5.2%). A nivel secundaria, se retiraron 1,464 (5.9%) y repitieron de año 1,778 (6.9%).

Los cursos de mayor desaprobación son matemáticas (24%), comunicación y lengua extranjera (20%). El mayor porcentaje de desaprobación en la primaria se ubica en el 2º, 3º y 5º grado, mientras que en la secundaria, en el 1º y 2º año.

La Mesa de Educación creada en el año 2000 no ha logrado constituirse en una instancia de concertación de políticas educativas, sin embargo se ha legitimado y se puede potencializar su rol original.

Las perspectivas de la descentralización de la educación básica y del Estado, permitirá asignar un rol más protagónico a la institución municipal y ampliar la participación de los padres de familia y estudiantes en la gestión educativa de la escuela, a través de los Consejos Escolares. El consenso propone también, la transferencia de los servicios de alimentación y salud escolar a los Gobiernos Locales.

### **Salud**

La mayor desprotección de la salud de la población infantil y joven, el crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en los últimos cinco años y la falta de una política de salud dirigida a la población joven, los pone en mayor riesgo de contraer las enfermedades sociales. Existe un tabú acerca de la sexualidad que apenas comienza a superarse, la falta de información en la escuela y la ausencia de comunicación con los padres favorecen el mayor riesgo de embarazo no deseado, contraer ETS, SIDA a edades tempranas. Los adolescentes no tienen la noción de riesgo de las ETS o SIDA porque los consideran propios de los jóvenes marginales. En 1998 se registraron 1349 casos de embarazo en adolescentes de 10 a 19 años, que fueron registrados por los establecimientos de salud, sin contar los que no se atendieron en el distrito, o lo hicieron en el sector privado.

Existen 4 centros de salud de los cuales tres son centros maternos infantiles, las primeras causas de morbilidad son las IRAS y las EDAS, en los últimos 10 años las enfermedades emergentes alcanzan el mismo nivel que estas causas de morbilidad, el cáncer es la primera causa de mortalidad en el distrito.

### **Riesgo Social en Adolescentes y Jóvenes**

Las crisis han contribuido a ampliar el desencuentro intergeneracional entre jóvenes y adultos, favoreciendo un clima de falta de afecto y valoración de los jóvenes al interior de las familias y en la sociedad.

En los últimos años, también se han visto incrementados los grupos de *pandillas juveniles* que con sus actos de violencia pública están interpelando a la sociedad y al Estado que los abandona y excluye. Junto a esta tendencia, observamos que la proliferación del comercio y consumo de drogas se ha extendido hacia la población adolescente. Los esfuerzos de prevención desde el Estado y la sociedad han sido insuficientes para evitar este crecimiento.

La mayoría de adolescentes, principalmente los varones, viven en forma cotidiana la falta de comunicación con sus padres, las cuales fácilmente se tornan conflictivas. Otras veces, el problema va más allá por la falta de afecto de los padres o la ausencia del padre desde la niñez. Esta situación los hace más vulnerables a la mayor oferta de riesgos (alcohol, drogas, sexo no seguro, violencia, etc).

La discriminación étnica es otro de los temas tabú entre los adolescentes y también los adultos. La discriminación más frecuente se sucede por prejuicios frente a los caracteres físicos andinos o de color de la piel, también se puede presentar bajo otras diferencias físicas o de conductas. El tema casi no es abordado por las distintas instituciones.

### **Transportes**

En cuanto al tráfico vehicular existe un elevado índice de accidentes de tránsito con muertes y lesionados, caos en el transporte mayor y menor, delincuencia y falta de seguridad en el transporte menor, embotellamientos en las principales intersecciones, falta de higiene en el transporte público.

### **Seguridad Ciudadana**

La inseguridad ciudadana se manifiesta en la existencia de pandillas que provocan violencia callejera, con muertes y heridos, daños a la propiedad privada, agresión a transeúntes; la policía no puede controlar la violencia de las pandillas.

Existe incremento de la delincuencia común, frecuentes robos a domicilio, asaltos en las principales intersecciones viales, la falta de protección policial ha hecho que se produzca un incremento de vigilantes particulares informales y formales.

Así también la prostitución es usual en los alrededores del Parque Industrial - Av. Pachacutec, Nigth Club informales donde se ejerce la prostitución con menores de edad involucrados, hostales informales y formales donde se ejerce la prostitución clandestina. No hay serenazgo y falta de patrullaje de la Policía Nacional en la ciudad.

### **Participación Ciudadana Desde La Municipalidad**

En cuanto a los avances registrados en lo que a participación vecinal se refiere, existen las Agencias Municipales que son oficinas que funcionan en cada sector, que intentan acercar a la población y su organización social vecinal con la acción municipal, involucrándoles en la priorización de las inversiones de una parte de los recursos que administra la municipalidad.

### **3.3. La Participación Ciudadana en VES y la Calidad en los Presupuestos Participativos**

Por esta razón considero importante acercarme a un distrito con trayectoria autogestionaria y reconocida tradición participativa y organizacional de la que goza el distrito de Villa el Salvador, que se encuentra entre los distritos pioneros que impulsaron el Presupuesto Participativo en el país y lo aplicaron antes que se diera la Ley Orgánica de Municipalidades. Teniendo en cuenta esta experiencia pionera apoyada por redes sociales y autoridades se convierte en referente para la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, por ello era importante profundizar con su población el tema de la Calidad de la participación ciudadana en los presupuestos participativos.

Este análisis lo haré a partir de los hallazgos encontrados en la investigación.

La Calidad de la participación dentro de los Presupuestos Participativos, es un hecho totalmente nuevo y no cuenta con antecedentes de evaluaciones sistemáticas, traducidas en variables e indicadores suficientemente validados. Dada esta situación, fue necesario realizar reuniones de intercambio de información y sensibilización de los actores en el PP, lo que permitió construir un diagnóstico participativo del problema, y a partir de allí establecer las variables y sus indicadores para evaluar y monitorear el proceso de presupuesto participativo.

Como resultado de este trabajo se ha construido una matriz que contiene diez variables y 24 indicadores cuantitativos y cualitativos, que nos facilita una obser-

vación objetiva del proceso. Estos resultados una vez sistematizados han sido devueltos, discutidos y validados con los propios actores.

### **Análisis de los hallazgos**

*Percepciones Locales Sobre Presupuesto Participativo en VES.* En este acápite, incorporaremos los imaginarios que fueron recurrentes en los diferentes actores locales que participaron en el Presupuesto Participativo de VES, a través de citas textuales de modo de ir relacionando el pensamiento de los jóvenes, las mujeres, los empresarios, dirigentes y mesas temáticas, según los temas y preocupaciones planteadas en relación a la calidad del Presupuesto Participativo en VES.

### **Información**

Existen problemas de información que tienen como responsables al gobierno local por un lado y a los dirigentes por el otro y esto pone en riesgo una participación de calidad por parte de los actores.

Sobre el tema de participación hay también opiniones contrapuestas, pues algunos actores perciben que ahora se participa más, variando las razones de por qué se participa en el Presupuesto Participativo o del por qué están alejados de estos procesos. Hay también un reconocimiento de que se participa en los Presupuestos Participativos pero con nada o poco conocimiento del proceso.

*Existen problemas en la capacidad de informar por parte de los gobiernos locales, lo que constituye un riesgo para la transparencia y un freno en los procesos de participación y control social...*<sup>22</sup> (BLANCO, Ismael).

### **Acceso de la población a la toma de decisiones**

El acceso a la toma de decisiones tiene un fuerte sesgo territorial y aquí no aparece lo temático, lo que impide que gruesos sectores de la población organizada y con propuestas sectoriales tenga acceso a la toma de decisiones en el Presupuesto Participativo, lo que representa un retroceso y dificulta la calidad en relación, a la participación alcanzada por VES antes de la ley, cuando se elaboró el plan de desarrollo de la ciudad hasta el 2010 con la población. *...Así nos dimos cuenta de que las mujeres y los jóvenes querían discutir en el ámbito sectorial y se formaron los denominados ejes temáticos...*<sup>23</sup>(Martin Pumar).

<sup>22</sup> Blanco, Ismael. *Presupuesto Participantes y Democracia Local: Una comparación entre experiencias Brasileñas y Españolas.*

<sup>23</sup> Pumar, Martin. *El Presupuesto Participativo en VES.* 2001.

*...El Presupuesto Participativo me parece bien, otras veces nunca participaba la sociedad civil, queremos que esto mejore, en el Presupuesto Participativo nos explicaron cuales eran los montos y cuales eran las obras que se priorizaban en cada zona...*

*...Ahora la gente sabe que es el Presupuesto Participativo, antes pensaban por ejemplo que el Secretario General era el que había sacado la obra del PRONOI; yo decía, que era por la participación que habíamos tenido como directiva de ir a las reuniones hasta las 2 de la mañana, pero nadie me hacía caso... (Señora 5).*

*A nosotras, como dirigentes de comedores no nos han invitado al PP, la invitación fue solo para secretarios generales, no nos han dado espacio, a pesar de que nuestro comedor ya tenía 12 años.*

*...Todo se decide en los territorios por eso no hay presencia de los jóvenes y tampoco de otros temas que nos interesan, como es el caso de la educación en VES...*

Se encuentra entre los vecinos y vecinas organizados o no, la identificación de proyectos que ellos consideran como los más importantes a realizar en la concertación con la Municipalidad en los Presupuestos Participativos, la mayoría coinciden que un tema sentido es la seguridad ciudadana, el tema de desarrollo económico local, lo que se espera de los que pagan tributos e invierten en el distrito.

Veamos como plantean sus ideas al respecto:

*...Hay falta de seguridad ciudadana frente a asaltos hay pandillaje, la comisaría no se abastece, nos dice que nos organicemos en brigadas de seguridad ciudadana, pero la gente no quiere meterse tiene miedo. Necesitamos una comisaría... (Representante Apafa).*

*...El tema de seguridad ciudadana es el más importante por nuestros familias. El año pasado nos organizamos y salíamos a rondar, pero los mismos maleantes nos amenazaban y todo quedo en nada; luego contratamos vigilantes, los delincuentes les pagaron y lo amenazaron con una pistola y de miedo los vigilantes se fueron (Señora del Vaso de Leche 3).*

### **Calidad de las propuestas**

En general se plantea que la calidad de las propuestas están diferenciadas dependiendo del nivel de conocimientos sobre el proceso y los liderazgos desarrollados, por ello es que observamos que con respecto a la participación y propuesta de algunos ciudadanos de base, siguen teniendo las demandas tradicionales de corto plazo y que por lo general son de infraestructura, como es el caso de este Presupuesto Participativo que aprobó, la construcción 2 postas médicas, 2 Pronoi (escuelas para primera infancia).

...Nuestra organización tiene propuestas de proyectos productivos porque las mujeres tienen mucha creatividad y pueden desarrollar proyectos sostenibles... (Mujer 3 de la Federación de Mujeres de VES)

...Las dirigentes centrales de comedores han asistido a representarnos en el Presupuesto Participativo, pero no han llevado ninguna propuesta de las bases, o si han llevado no las conocemos...

...Las mujeres de la FEPOMUVES, apostamos por el desarrollo de capacidades y no estamos de acuerdo que todo sea cemento...

...Las mujeres asisten pero muy poco hablan, están ahí para votar...(Dirigente)

Otro empresario consideraba que el Alcalde estaba recién acercándose a ellos, y el reconocimiento a sus aportes se reflejaba en algunas acciones que estaba promoviendo:

...Yo creo que el Alcalde se ha puesto la camiseta, y se ha dado cuenta que el sector industrial es generador de riqueza y fuente de trabajo en la productividad de VES. Se ha constituido una oficina para impulsar la producción y la inversión privada, conformada por el municipio y los empresarios... (Empresario 3).

...Habría que considerar algún tipo de incentivo para aquellos empresarios de VES que dan empleo a personas con discapacidad, por ejemplo exonerándole de tributación...

Con respecto al tipo de apoyo que la municipalidad debe dar al sector industrial como contribuyente se plantea dos propuestas: infraestructura y publicidad.

...El sector industrial necesita un poco de publicidad por ejemplo, poner buses de Miraflores y San Isidro, para atraer a la gente y compre...

...Se debe mejorar también la infraestructura, hacer servicio de parqueo y servicios higiénicos públicos... (Empresario 1).

## Nuestras organizaciones

A través de las siguientes citas se refleja como perciben a su organización los actores del proceso, y que problemas identifican cuando se refieren a la debilidad de sus organizaciones sociales:

En el Presupuesto Participativo, sólo participa la gente del sector territorial pero no hay participación de otras organizaciones de base: vaso de leche, moto-taxistas...(temáticas) porque falta coordinación... (Dirigente 2).

...También los dirigentes tienen diferentes cargos, y no tienen tiempo... (Apafa).

... Los dirigentes no informan a las bases.... (Dirigente 4).

...Tenemos espacios de comunicación que no usamos (radio local, radio parlantes, etc)... (Dirigente 1).

...La municipalidad ha realizado otra división de los territorios, cada territorio alberga varios sectores, eso genera una confusión a la hora de elegir diri-

gentes para el Presupuesto Participativo,.. y sentimos que estos no nos representan... (Dirigente de Sector).

Hay a lo largo de las diversas formas de interacción con los vecinos de VES, aparece permanentemente la queja de no ser informados por sus dirigentes a todo nivel, el de junta vecinal y el territorial. Se señala además la falta de tiempo para convocar a reuniones.

También identifican que la crisis de las organizaciones en VES tiene varios factores: que se menciona en forma recurrente, el problema de la no representatividad, el de la no renovación de cuadros y el problema ético y de corrupción, las cuales podemos observar cuando señalan:

...Nos falta sangre joven, tengo 49 años y soy el dirigente más joven... nos falta formar nuevos cuadros también falta motivación... (Dirigente 1).

...Hay debilidad porque surgen cadenas de interés... que los dirigentes antes eran por vocación de servicio y no esperabas que te remuneren, pero ahora la bronca por ser dirigente es porque vas a tener un beneficio... (Dirigente 5).

... Los dirigentes vecinales pasan a segundo plano porque ya no concurren a asambleas, entonces alguien se autodenomina dirigente porque tiene tiempo pero son representantes que no convocan a la población...

En los imaginarios de estos actores existe un fuerte cuestionamiento al tipo de organización existente actualmente en VES. Esta preocupación se ha profundizado al implementar el Presupuesto Participativo, sin haber resuelto los temas que aquejan a la organización y la debilitan, a esto se ha agregado un tema más: la elección de presidentes territoriales que representan a varios sectores y que no necesariamente son aceptados como representantes natos de los mismos; si a esto sumamos que no se ha producido una adecuada renovación de sus cuadros directivos, aún cuando reconozcan que algunos de ellos son buenos líderes, pero que están en grupos etáreos entre los 50 y 60 años y que vienen de otro tipo de organización, a quienes les cuesta adaptarse a los nuevos retos que exige una participación de calidad.

...La vieja discusión sobre la existencia de líderes debería centrarse en que, al menos, no sean siempre los mismos y que haya mecanismos para que se formen ligados sistemáticamente a las bases...<sup>24</sup> (Villasante)

Con respeto a las formas organizativas anteriores al sistema territorial se dan dos visiones diferentes: algunos atribuyen la crisis de las CUAVES a la pérdida de la confianza en sus antiguos dirigentes y otros a los problemas de guerra interna, que vivió el país, al respecto señalan:

...el tema organizativo de la CUAVES está en crisis, están en el descrédito, porque los antiguos dirigentes de CUAVES también tienen la culpa porque ahí hay crisis moral, igual que en el país... (Dirigente 1).

<sup>24</sup> Villasante, Tomás. *Cuatro Redes para Mejor Vivir* - Tomo I pág. 35.

...Se ha producido una gran guerra interna que hemos vivido y eso fue hace 10 o 15 años, se ha perdido los dirigentes de manzana... (Dirigente 3).

En relación a la forma organizativa de las CUAVES, se observa en los dirigentes iniciadores del sistema autogestionario que se dio en la etapa de asentamiento en VES, que existe en ellos una gran admiración por el poder de decisión que a nivel distrital tenían las CUAVES tal como lo relatan algunos representantes de las mesas temáticas de VES:

...Las CUAVES se fortalecían, se autogobernaban, actuaban como jueces, el poder estaba en las juntas directivas...

...Las CUAVES discutían que debía entrar o no con respecto a los proyectos de cooperación del Banco Mundial y la comunidad debía administrarlo...

...En las CUAVES ley comunal, ley municipal...

Si bien hasta 1983 administrativamente VES no poseía autonomía municipal el conjunto de las decisiones y planes de desarrollo fueron delineados por la CUAVES. En 1983 se le otorga el rango de municipio y la Resolución N° 001 del Consejo Distrital fue el reconocimiento de la CUAVES, como única organización representativa de toda la comunidad. (Águeda Quiroga)<sup>25</sup>.

Vista así la organización de la comunidad, representa para todos los actores sociales un reto, porque implica un cambio de paradigma, un proceso de participación que viene diseñado desde el Estado, que confronta a la sociedad civil y a la ciudadanía a quienes les exige presencia organizativa, respuestas que sean producto del consenso de las bases y que estén articuladas a los planes de desarrollo local, y de esa forma, permite que la ciudadanía comparta esa cuota de poder político y administrativo que es la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo. En VES se tendría que rescatar la experiencia organizativa histórica y adaptarla a los nuevos requerimientos.

...La participación tiene que ver con la pretensión del hombre de ser autor de su propio destino, que se desenvuelve en un escenario preconstruido en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos...<sup>26</sup> (Flisfish, 1992).

## Democracia

Una democracia de calidad es la que refuerza las instancias representativas con mecanismos y procedimientos efectivos de participación de los ciudadanos y de

sus organizaciones en la gestión de los asuntos públicos locales, incluyendo participar en los procesos decisionales.

Sobre los aspectos de gestión local para el desarrollo del distrito, los vecinos y vecinas de VES se refieren a varios temas relacionados a la forma como se da el Proceso Participativo o personalizan en la figura del Alcalde. Algunos de sus comentarios tienen relación con temas sobre participación inclusiva de tipo temático más allá de lo territorial, otros aluden a los criterios que deberían enfatizarse en el Presupuesto Participativo.

Una Señora de Comedores señala al respecto:

...Muchos dirigentes de comedores se han quedado sin participar, muchos no se han enterado de la convocatoria, otras no han podido participar porque su comedor no tiene reconocimiento municipal...(Señora de Comedor 1 Organizada).

...A nosotras como organización de comedores no nos han invitado al Presupuesto Participativo, la invitación fue sólo a secretarios generales del sector, no nos han dado espacio a los dirigentes de organizaciones...

...Se debe hacer una alta difusión... (Miembro del Partido Acción Popular de VES).

...Antes no hemos participado en el Presupuesto Participativo porque a los empresarios no se nos había invitado, recién este año y a última hora, tuvimos que elegir un representante para que asista, por eso no hemos llevado propuesta alguna... (Empresario).

...En los últimos años los grupos juveniles sólo son recreativos y no entraron a la vida política de la ciudad... (Representante mesa temática de educación).

...Sí, ahora la gente participa más que antes, por ejemplo yo, antes no participaba ahora sí, pero creo que la participación tiene que ver, si el territorio donde se vive tiene necesidades básicas o no, porque nos damos cuenta que la participación de los territorios que tienen todos los servicios básicos es escasa... (Señora de comedor 1).

...Los miembros de la Apafa tampoco tienen mucho interés porque dicen que tienen que trabajar o porque tienen muchos cargos... (Apafa 1).

Las percepciones de la gente no siempre son correctas, lo que falta es diálogo o encuentro entre los sectores.

...No hay verdad previa. Ni el pueblo tiene razón por el simple hecho de serlo, ni los expertos por su experiencia, o por sus estudios más o menos prolongados. Desde la diversidad y relaciones complejas/ es desde donde se construye la única realidad posible... (Villasante, Tomás)<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Quiroga, Águeda. 'De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina'. Pág. 203. En: *Política social y economía del trabajo* de José Coraggio.

<sup>26</sup> Flisfish, Ángel. 1992. *Problemas Conceptuales en el Análisis de la Participación*. CONADES - CEPAL - QUITO.

<sup>27</sup> Villasante, Tomás. *Cuatro redes para vivir mejor* - II Tomo, Pág. 69

## **Inclusión de grupos vulnerables**

Se trata de reconocer que en la comunidad de VES, se toca el tema de la exclusión por varias razones, una tiene que ver con los mecanismos de convocatoria, el otro con el reconocimiento jurídico o normativo de las organizaciones por parte del municipio para poder participar en el Presupuesto Participativo. Además la existencia de grupos vulnerables que resultaron invisibilizados en el proceso de Presupuesto Participativo materia de observación en VES.

En los procesos participativos de VES, las mujeres abordan el tema sobre las oportunidades que tienen o no las mujeres de participar en la toma de decisiones del Presupuesto Participativo del distrito.

*...Los que participan más son varones más del 90% son hombres, a veces he sido la única mujer en la reunión creo que falta capacitación...* (Señora 5)

*...La mayoría de los que asisten a las asambleas son hombres, porque la mayor cantidad de mujeres son mamás y se quedan a cuidar a sus hijos, porque como las asambleas duran hasta muy tarde se prolongan de 9 p.m. a las 2 a.m., los esposos pelean con sus esposas. Pero es muy importante que las mujeres participen porque somos las que estamos todo el tiempo aquí y sabemos de las verdaderas necesidades...* (Señora 2).

Las mujeres logran identificar algunas de las causas que hace que la mayor parte de mujeres queden excluidas de la participación en las decisiones sectoriales en su distrito, una de ellas esta relacionada con la falta de acceso a la capacitación en gestión pública que tienen las mujeres, y el otro aspecto está asociado a los horarios, que no son adecuados para la participación de ellas. A eso se suma los roles tradicionales de género asignados socialmente, como es el cuidado de los hijos y el manejo doméstico lo que no es compartido por sus parejas, ni por sus hijos, lo que hace más difícil que la mujer se prepare y participe. Aunque las mujeres se reconocen como actores importantes en los procesos participativos, porque están más tiempo en los ámbitos locales y conocen por ello mejor los problemas y necesidades de su pueblo.

Otros actores que aparecen como ausentes en los procesos del Presupuesto Participativo son los jóvenes, los empresarios y los partidos, en este sentido también desarrollaremos como se perciben los jóvenes organizados y los no organizados, en relación al tema de Presupuesto Participativo:

*...Algunos se organizan en club deportivos, otros aunque en menor número están en el Consejo Nacional de Juventudes (CONAJU) y el Comité Participativo de Juventud...*

*...La mesa de juventudes está débil hacia adentro...*

*...Todos los cambios de descentralización en VES, ha hecho resucitar a algunos dinosaurios con estilos no renovados; y ha propiciado también nuevos dirigentes...*

*...Desconozco sobre Presupuesto Participativo... hay cosas que hay que pedir que las hagan para nosotros, pero hay otras que nosotros podemos ir haciendo, trabajar al grupo organizándose...(Joven 2 No organizado).*

*...Si yo pudiera participar en el Presupuesto Participativo propondría crear una biblioteca, talleres de desarrollo personal, áreas verdes y de deportes, se podría enviar carta a empresarios para que apoyen con libros para la biblioteca... también propondría que se trate los problemas de alcoholismo, drogadicción y pandillaje en mi sector...* (Joven mujer 3 No organizada).

Los diferentes sectores de pobladores de VES, han manifestado sus percepciones sobre los jóvenes, diciendo de ellos que no se organizan, que no tienen propuesta, que no se organizan en partidos; es verdad que los espacios donde se encuentran nucleados y participan los jóvenes son en los clubs deportivos, en la liga de fútbol, en el teatro o danza y en los grupos de iglesia, pero su no acercamiento a la vida política del distrito y concretamente el Presupuesto Participativo, no es porque los jóvenes no deseen participar, es porque el Presupuesto Participativo no ha considerado ningún espacio público y/o político para su participación, de alguna manera no tienen acceso a la toma de decisiones sobre aspectos de desarrollo que van a comprometer su vida ciudadana más adelante, lo que está confirmado por los hallazgos y reafirmado en la entrevista al Alcalde de VES, él admitió claramente que esta es una limitación a superar por el Presupuesto Participativo en VES, pero que hasta el momento no se ha planteado correctivos.

*...En Villa se encuentran jóvenes que están en proceso organizativo, pero no hay una figura de renombre, no participan en partidos y tampoco hay cultura política, esto es una debilidad...* (Joven 5 Organizado).

*...La mesa de juventudes es un espacio que ahora está débil hacia adentro...* (Joven 5 Organizado).

*...Los jóvenes están en redes como grupos de arte y cultura, danza, teatro... El Consejo de Coordinación Local como espacio local no está definido como espacio llamativo o motivador del joven...* (Joven Organizado).

*...En los últimos años los grupos juveniles sólo son recreativos y no entran a la vida política de la ciudad...*

## **Implementación de los acuerdos**

Aunque existen diversas percepciones de interés por participar en las convocatorias municipales de unos o de desinterés vista por otros, no hay vecinos en VES que se muestran contrarios a participar en el proceso de toma de decisiones en el Presupuesto Participativo, señalan ventajas de aprendizajes además del desarrollo de su territorio, tal como lo refiere una de las Señoras entrevistadas:

... Cuando uno va a esas reuniones de Presupuesto Participativo uno aprende a hacer trámites, a hacer documentos, el proceso para sacar proyectos, a luchar por ellos... (Señora 5).

... Dentro de la comunidad si los dirigentes proponen la obtención de luz, agua, desagüe o pistas, la gente tiene que apoyar porque es algo que espera del Presupuesto Participativo... (Señora 5).

## Ética

Se percibe que las posiciones ideológicas partidarias, es un factor que provoca divisiones en las organizaciones de base femeninas, algunos entrevistados hicieron referencia a la existencia de manipulación política desde el Estado y al interior de las organizaciones, en este sentido una dirigente de comedores señala:

...Las divisiones en las organizaciones son políticas; se forma un grupo de un partido, nosotros con otros compañeros pensamos y conversamos de que dentro de los comedores debe haber unidad y las ideas políticas deben ir muy aparte, y trabajar proyectos que sean de todos...

...a nivel de comedores la división es política, depende en que gobierno se formaron los comedores, algunos comedores se formaron en el tiempo del APRA, otros en el tiempo de FUJIMORI, por ejemplo en comedores tenemos 4 organizaciones, el vaso de leche también está dividido... (Señora del Comedor 1).

...Las dirigentes cuando quieren que nos movilizemos por algún objetivo que ellas impulsan, nos amenazan que si no asistimos nos quitaran los alimentos o la leche por una semana, pero cuando nosotras queremos que nos apoyen en nuestro barrio para alguna actividad, no recibimos apoyo, no existe reciprocidad... (Señora del Vaso de Leche).

...La municipalidad divide a la gente de los territorios, no hay voluntad política para que participen todos los actores...

... Cuando se iba a elegir el comité de gestión del Presupuesto Participativo, el municipio trato de hacer correlación de fuerzas para que en los territorios salga su gente que los apoyan...

La participación ciudadana en el Presupuesto Participativo es el encuentro entre estado local (municipalidad) por una parte y representantes de las asociaciones, organizaciones sociales que representan los intereses de los ciudadanos: esto implica, un proceso de interacción social de grupos con poder formal y los que carecen de él, y en ambos lados, desde el Estado y al interior de las organizaciones se tienen que producir cambios que democratizen la participación, pero además, debe permitir que la ciudadanía ejercite sus derechos y asuma sus responsabilidades a la vez que desarrolla valores como la solidaridad, el respeto por el otro, y que elimine todo tipo de manipulación y/o corrupción existente.

... Vista así, la participación se enmarca en una acción colectiva con cierto grado de organización, es un proceso social que abarca múltiples escalas y espacios... (Hopenhayn, 1988)<sup>28</sup>.

**CUADRO DE VARIABLES E INDICADORES PARA MEDIR CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN VES**

VARIABLES DEL PROCESO	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
ACCESO A INFORMACION: Que la población reciba información, suficiente, oportuna y de calidad <input type="checkbox"/> Lo social Lo técnico	<input type="checkbox"/> % de hombres y mujeres participantes que conocen la agenda del PP <input type="checkbox"/> % de hombres y mujeres participantes que manejan instrumentos de priorización de problemas <input type="checkbox"/> % de propuestas articuladas a los ejes del plan de desarrollo	Encuesta a los participantes en el proceso
ACCESO DE LA POBLACIÓN A TOMA DE DECISIONES <input type="checkbox"/> Territorial <input type="checkbox"/> Temático	<input type="checkbox"/> % de organiza. territoriales que no participan en el proceso según registro de organizaciones sociales <input type="checkbox"/> nº de organiza. que trabajan aspectos temáticos específicos incorporadas al PP	Registro de organizaciones sociales
CALIDAD DE LAS PROPUESTAS	<input type="checkbox"/> % de perfiles y propuestas de acuerdo al SNIP <input type="checkbox"/> % de miembros de sociedad civil que elabora perfiles y propuestas de acuerdo al SNIP <input type="checkbox"/> % de propuestas que están relacionadas al plan de desarrollo concertado <input type="checkbox"/> nº de Instituciones que integran el equipo técnico	Informe de los resultados del presupuesto participativo por año
CAPACIDAD EN GESTIÓN PÚBLICA	<input type="checkbox"/> % de líderes capacitados en gestión pública local <input type="checkbox"/> % de acuerdos del PP no cumplidos	Informe de vigilancia ciudadana sobre el PP
DEMOCRACIA	<input type="checkbox"/> % de vecinos que conocen y respaldan los acuerdos alcanzados en el PP <input type="checkbox"/> nº de políticas públicas discutidas y aprobadas en el marco del PP <input type="checkbox"/> La población acepta que PP es herramienta para distribuir mejor los recursos	Encuesta a la población en general

<sup>28</sup> Hopenhayn, Martin. *La participación y sus motivos*. IIPES - CEPAL, Santiago. 1988

VARIABLES DEL PROCESO	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN
INCLUSION DE GRUPOS VULNERABLES (Son aquellos que están invisibilizados)	<input type="checkbox"/> % de proyectos aprobados que incorporan la problemática social, económica y de género <input type="checkbox"/> Mujeres y jóvenes perciben que se ha superado la exclusión	Informe del PP
CAPACIDAD DE CONCERTAR Y RESPETO DE LOS ACUERDOS	<input type="checkbox"/> % de las propuestas alcanzadas desde la población que son concertadas y aprobadas en el proceso <input type="checkbox"/> % de acuerdos concertados en los territorios que son ratificados e implementados por el gobierno local	Informe del PP
IMPLEMENTACION DE LOS ACUERDOS	<input type="checkbox"/> % de acuerdos concertados que se implementan conforme a lo acordado <input type="checkbox"/> Calidad y oportunidad de la información de los proyectos para el ejercicio de la vigilancia ciudadana	Informe de vigilancia ciudadana del PP
ÉTICA EN EL PROCESO	<input type="checkbox"/> Independencia y autonomía de los actores en el PP Percepción de la población sobre eficacia del gobierno local en el PP	Informe de vigilancia ciudadana del PP
VOLUNTAD POLÍTICA	<input type="checkbox"/> Flexibilización de las normas para facilitar la inclusión en el PP <input type="checkbox"/> Mayor disponibilidad de recursos para fortalecimiento de la participación	Informe vigilancia ciudadana del PP Documentos evaluación del proceso

#### 4. Conclusiones

· Realizar la IAP sobre la calidad de la participación en el Presupuesto Participativo en Villa El Salvador, ha sido una experiencia muy rica y esclarecedora, sobre todo porque al ser un municipio pionero en Presupuesto Participativo nos da oportunidad de ver el antes y el ahora, y nos muestra que la dinámica social es permanentemente cambiante, VES como pionero en Presupuesto Participativo, logra plasmar las buenas lecciones aprendidas de Plan de Desarrollo Integral y el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, con ello quiero decir que conservó su carácter amplio e inclusivo para la participación, aspectos en los cuales se denota debilidad restándole calidad al proceso.

· Lo más importantes para que se den los Presupuestos Participativos con todos los elementos que implique fortalecer el capital social, las redes, la confianza social, el rol de los actores sociales locales, no está en que exista la ley que lo

diga, sino en que exista por un lado la voluntad política de los que tienen el poder formal y desarrolladas las capacidades de la población por el otro.

· El análisis de los hallazgos nos remiten al encuentro de los aspectos que representan dificultades como la ausencia de una participación activa, informada y comprometida de los vecinos y vecinas de Villa El Salvador el proceso de Presupuesto Participativo; lo cual se manifiesta en la escasa información que los vecinos reciben sobre este tema, la movilización vecinal en las zonas pobres por la solución de sus problemas básicos, la falta de instrumentos para recoger y priorizar las necesidades de los barrios marginales, fragmentación del tejido social, ausencia de una visión de desarrollo común.

· La crisis en la organización se hace evidente a través de la desarticulación existente a través de varios elementos como: desarticulación entre dirigencias y sus bases, el fuerte cuestionamiento a la falta de renovación de cuadros, es posible que las variables e indicadores propuestos para medir la calidad se entremezclen y aparezcan en el tema de organización, pero también en el tema de información, ética, etc. Es difícil exigir transparencia y ética a la autoridad local cuando por otro lado existe burocratismo en los líderes y no promueven renovación de las dirigencias y el recambio de nuevos cambios. Esto es parte de recuperar la organización y el poder que emana de la misma, a favor del colectivo que convoca.

· Se constata la poca capacidad propositiva de mediano y largo plazo por parte de los actores participantes, esto es porque no hay una claridad con respecto a que el Presupuesto Participativo debe estar relacionado con el Plan de Desarrollo Integral, que es la visión del desarrollo local del distrito y entonces se queda en la propuesta fácil y cortoplacista que solicitan infraestructura a veces poco relevante en el contexto del distrito.

· Es evidente que no sólo las organizaciones sociales y la ciudadanía tiene debilidades, también es grave que exista debilidad de la institucionalidad del estado, expresada en la capacidad de gestión de la municipalidad en estos procesos de participación ciudadana, por lo cuales se limita el derecho de participación, de vigilancia.

· La sostenibilidad de los procesos participativos pasan por que los participantes realicen evaluación permanente de los mismos, para detectar sus grados de avance y las debilidades o nudos críticos existentes, esto posibilita la oportunidad de implementar correctivos y mejorar su calidad.

· Este proceso que involucró a un buen número de los actores participantes en el Presupuesto Participativo de VES, y que llegaron a realizar una selección de las variables que acercaban o dificultaban la calidad de la participación ciudadana en los Presupuestos Participativos, nos ha permitido construir colectivamente una matriz que puede ser de gran ayuda para sus procesos de evaluación del Presupuesto Participativo en VES.

## BIBLIOGRAFÍA

- Águeda Quiroga. 'De casos y paradigmas. Experiencias de política social urbana en América Latina'. Pág. 203. En: *Política social y economía del trabajo*, José Coraggio.
- Azcueta, Michel. *Combate global contra la pobreza. Las soluciones existen. La experiencia de Villa El Salvador*. Escuela Mayor de Gestión Municipal. Lima-Perú.
- Blanco, Ismael. *Presupuesto Participantes y Democracia Local: Una comparación entre experiencias Brasileñas y Españolas*.
- Boggio, María R.; Doris Balvín, Felipe Vargas y Oscar Ugarte. *Espacios locales y descentralización*. Lima: Centro IDEAS. 2000.
- Coasaca Nuñez, Dante. *Presupuesto Participativo Municipal*.
- DIAZ Palacios, Julio. *Presupuesto Participativo y Agenda 21*.
- Flisfish, Ángel. 1992. *Problemas Conceptuales en el Análisis de la Participación*. CONADES-CEPAL-QUITO.
- Goday, Lilia. 'Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Primero experiencia en Argentina'. En: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), Buenos Aires. 1999.
- González, Esperanza. *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Foro Nacional por Colombia, Cali-Colombia. 1995.
- Gonzáles, R. Esperanza y Duque, P. Fernando. 'La elección de Juntas Administradoras Locales de Cali'. En Revista Foro, N° 12, Bogota, 1990.
- Grey Figueroa, Carlos y José Ventura. 2003. *Democratizando el presupuesto público: presupuesto participativo, metodología y herramientas al alcance*. Lima: CARE Perú.
- Huber, Ludwing (editor). *Centralismo y descentralización*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima-Perú. Ayacucho. 2003
- Herrera, Ernesto. *Reforma del Estado y Presupuesto Participativo*.
- Henríquez, Narda. 2004. Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza: Situación actual y principales procesos. Informe preliminar. Lima: MCLP, julio 2004
- Hopenhayn, Martin. 1988. *La participación y sus motivos*. IPES-CEPAL. Santiago.
- Hurtado, Isabel. Una aproximación metodológica al Índice de Participación Ciudadana: Validación en el Norte de Puno. Informe, Proyecto DECIDES. Lima: CARE Perú, Documento no publicado. 2004.
- Lara, Luis. *Organización juvenil y desarrollo local*. CEDRO, Lima-Perú.
- Lizárraga, Raúl. *La Descentralización y el desarrollo Regional y local en el ojo de la tormenta*. Cusco: Instituto REDES. 2003.
- Miranda, Liliana (Compiladora). *Presupuesto participativo y Agenda 21:*

*construyendo ciudades para la vida*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima-Perú. 2003

- Mena, Máximo. *Sociedad civil y presupuesto participativo*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima-Perú. 2004.
- Pumar, Martin. *El Presupuesto Participativo en VES*. 2001.
- Quevedo, Gilberto y Pajuelo, Camones. *Participación ciudadana: desideratum de la descentralización*. Editorial San Marcos, Lima-Perú. 2002
- Remy, Maria Isabel. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Borrador, 2003.
- SEN, Gita. *El Empoderamiento como un enfoque de la pobreza*. 1997
- SOUZA, C. *Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions*. University of Birmingham. 2001.
- Tanaka, Martín. *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima-Perú. 2000.
- Universidad de Lima. *Lima: gestión y ciudadanía*. Universidad de Lima, Lima-Perú. 1999.
- Van Dam, A. *Cultura y política en educación popular: principios, pragmatismo y negociación*. CESO, La Haya-Holanda. 1995.
- Villasante, Tomás. *Cuatro redes para vivir mejor - II Tomo*.
- Ventura, José: s/f. *El combate local contra la pobreza*. Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima-Perú.

# REFLEXIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA DEL ADULTO MAYOR EN LA SOCIEDAD

INGRID GALLARDO CANTERO  
PUERTO MONTT, CHILE, JUNIO 2005

## 1. INTRODUCCIÓN

*Nuestro Proyecto es a largo plazo. Los de nuestra generación , es posible que no llegemos a conocer resultados definitivos; sin embargo nuestro hijo , nietos y generaciones futuras, podrán disfrutar mejores logros y condiciones de reconocimiento y valoración verdadera sin discriminación por el hecho de haber envejecido o simplemente haber pasado los cincuenta o sesenta años. Sólo capacitándonos y organizándonos cada día podremos conseguir el lugar que nos corresponde como personas en la sociedad*

Declaración del Primer Seminario  
Intercomunal Sur de Adultos Mayores,  
Santiago de Chile, Diciembre 2003

Desde tiempos remotos la prolongación de la vida ha sido una de las metas de la humanidad y actualmente en casi todos los países del mundo la esperanza de vida al nacer ha aumentado considerablemente produciéndose un incremento en la proporción de Adultos Mayores en la Comunidad y Chile no es la excepción, su pirámide poblacional se está invirtiendo, mostrando una clara tendencia al envejecimiento.

Frente a este desafío en nuestro país se ha trazado una meta importante desde la década de los 90, lograr un cambio cultural en toda la población que signifique un mejor trato y valoración de los Adultos Mayores en nuestra sociedad, lo cual implica una percepción distinta sobre el envejecimiento y, alcanzar con ello, mejores niveles en la calidad de vida para este grupo generacional.

Este énfasis está basado en valores tales como la equidad ya que se trata de hacer justicia a personas que han sufrido marginación de distinta naturale-

za, reconociendo en plenitud sus derechos y dándoles lo que les corresponde como personas y por lo que han aportado a la sociedad. También se pretende promover la solidaridad intergeneracional logrando una integración social entre distintas generaciones, basadas en el recíproco respeto y comprensión.

En el transcurso del año 2004 en Chile se ha avanzado mucho en este sentido sobre la base de dar una institucionalidad reconocida legalmente para los adultos mayores, la promulgación de la Ley 19.828 que crea en Servicio Nacional del Adulto Mayor y los Comité Regionales del Adulto Mayor.

La Política Nacional para el Adulto Mayor posee dos grandes líneas de acción. Una está destinada a cubrir necesidades que surgen de la pobreza carencial, y la otra destinada al desarrollo de las potencialidades de los adultos mayores. Esta última línea constituye quizás el mayor desafío ya que coloca el énfasis en el fomento de la asociatividad y de la participación, sin embargo no siempre encontramos suficiente coherencia entre la intencionalidad explícita de estas iniciativas estatales con los espacios y las actitudes que se generan para ello. El desarrollo de iniciativas de carácter permanente entre las organizaciones de personas mayores a nivel local, Intercomunal, regional y nacional, lograr que el mundo organizado de personas mayores negocien sus demandas, responsable y sostenidamente, que puedan usar con propiedad procedimientos e instrumentos de gestión y que la disposición y/o generación de información sobre sus propias realidades permita sostener y orientar propuestas, planes locales de desarrollo, y su consecuente monitoreo son temas de gran complejidad pero que necesariamente requieren espacios para su ejercitación.

Considerando éstos antecedentes y el desafío que implica poner en marcha efectivamente el rol de los Adultos Mayores en nuestra sociedad, asumiendo los espacios que se les abren desde la institucionalidad pública y privada es que el tema del protagonismo activo constituye el impulso motivacional para la realización de la investigación que he desarrollado en el transcurso del Master, la cual se titula: *Propuesta de un modelo de Gestión Participativa para organizaciones de adultos mayores*.

De esta manera y a partir de la revisión teórica que he realizado en torno a estas temáticas y al acercamiento territorial y de discursos que he llevado a cabo a partir de la investigación antes mencionada, el presente trabajo pretende:

- a) Fomentar en los lectores la valoración del ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los adultos Mayores, y
- b) Reflexionar introspectivamente acerca del impacto personal que nos significa la realidad de envejecimiento sostenido de nuestra sociedad.

## 2. LA VEJEZ

### 2.1. Conceptualización y características

La palabra viejo proviene del latín vulgar *veclus*, por *vetulus*, anciano o persona de edad, y para comprenderlo mejor nos obliga a acudir necesariamente a los logros conceptuales que desde diversas disciplinas como las llamadas ciencias médicas y las ciencias sociales se han construido.

Existe una tendencia a encerrar el concepto en términos de números, de años vividos, pero se entiende que la edad cronológica de una persona no siempre refleja su verdadera edad física y biológica. La vejez, por tanto no puede basarse sólo en el calendario. Desde el punto de vista cualitativo las sociedades modernas cada vez están más rejuvenecidas, y no envejecidas, de modo que el límite actualmente utilizado para cuantificar el fenómeno del envejecimiento, los 65 años, debería ser revisado<sup>1</sup>.

Resulta extremadamente difícil señalar cuando comienza la vejez, esto se debe principalmente a las numerosas diferencias individuales que existen en el proceso de envejecer; el proceso no es simétrico en la especie ni en el individuo por lo tanto, cuando se intenta ofrecer una definición de la vejez debe tomarse en consideración el contexto cultural y situacional en donde se da el proceso.

La vejez vista como cualidad, se aleja cada vez más de términos que la deshumanizaban; en tal sentido debemos diferenciar palabras que identifican diferentes aspectos, y representan diversas repercusiones; por ejemplo, senectud referida esencialmente a procesos biológicos y senilidad referida a procesos psicológicos o mentales.

La concepción actual es amplia en cuanto a definición. En abril de 1994 la Organización Panamericana de la Salud decidió emplear el término Adulto Mayor, que abarca una visión integral, interdisciplinaria y holística<sup>2</sup>.

Si bien en la *Vejez* existe disminución progresiva de todas las funciones orgánicas, producto del desgaste y la poca capacidad de renovación de las células, este proceso no es definible por simple cronología, sino más bien por las condiciones funcionales, físicas, mentales y de salud de las personas analizadas.

Actualmente está ampliamente aceptado que la manera de envejecer está determinada por la acción conjunta de varias causas, sobre todo por factores socio psicológicos y ecológicos y sólo una pequeña parte está determinada por factores biológicos. En cambio destacan de manera importante los aspectos his-

<sup>1</sup> Naciones Unidas 1999. Una sociedad para todas las edades. Año Internacional de las personas de tercera edad.

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud, 1998, en Salud en las Américas .

tóricos y socio-culturales del entorno del individuo y los aspectos individuales con relación a la manera en que el sujeto se adapta y enfrenta su propio envejecimiento.

Es importante señalar que el envejecimiento es un fenómeno social colectivo y privado de cada individuo, altamente influido por sus condiciones de vida y que se puede analizar desde diferentes perspectivas teóricas que se enfocan en cambios cronológicos, cambios físicos, cambios psicológicos y/o cambios biológicos<sup>3</sup>.

Con la edad nuestro cuerpo sufre una serie de modificaciones, fruto del proceso de envejecimiento, las que se presentan a continuación en un cuadro resumen:

Cuadro 1: Principales cambios Biológicos en la Vejez

Cambios	Manifestaciones
En la apariencia	Pelo canoso Arrugas Lesiones en la piel Arcos seniles Laxitud y caída de piel o tejido Problemas en postura y articulaciones Disminución de grasa subcutánea Vasos sanguíneos visibles Espacio entre hombros disminuye
A nivel celular	Disminuye el contenido hídrico Aumentan ciertos pigmentos celulares Pérdida de flexibilidad Aumentan los entrecruzamientos
A nivel de tejido	Disminuye el volumen y peso de los órganos Disminución del contenido hídrico en los tejidos Retardación del crecimiento y diferenciación celular Disminución de la elasticidad de los tejidos Acumulación de electrolitos y pigmentos líquidos
A nivel anatómico	Disminución en la estatura Aumenta el diámetro del pecho por calcificaciones de cartílagos

<sup>3</sup> Aranda J., *Calidad y satisfacción de vida de adultos mayores en Lima-Perú - estudio piloto y análisis psicométrico*, en [http://www.geocities.com/adm\\_peru/adulto.htm](http://www.geocities.com/adm_peru/adulto.htm)

Cambios	Manifestaciones
Cerebrales	Desde la edad de 30 años se pierden 100.000 neuronas diarias Disminuye el flujo sanguíneo cerebral en un 20%-30%
A nivel sensorial	A nivel de la vista el lente pierde la capacidad de acomodarse (se le hace difícil enfocar) A nivel del oído los huesillos desarrollan artritis y se necesitan unos movimientos adecuados para transmitir los mensajes
A nivel circulatorio	Corazón: disminuye peso y volumen Aorta: aumenta espesor, volumen y longitud Capilares: reducción global de la red capilar Todo esto trae como consecuencia más trabajo para el corazón
A nivel muscular	Disminución de peso y consistencia Cabidas alveolares dilatadas y confluentes Tabiques intraalveolares adelgazados o desaparecidos
Sistema Inmunológico	Cuando el anciano necesita células para combatir infecciones el proceso es más lento, ocurre lo mismo con cierto tipo de anticuerpos

## 2.2. El Adulto Mayor y la Modernización

Actualmente en la sociedad moderna, las innovaciones tecnológicas, el desarrollo industrial y los nuevos valores educativos y sociales han ido paulatinamente despojando al Adulto Mayor de su estatus anterior. Los progresos en el campo de la prevención y la salud han aumentado la esperanza de vida de la población lo que ha repercutido en el mayor incremento de adultos mayores y por consecuencia, de sus necesidades sociales y de salud. Lo anterior se traduce en una mayor carga social y un deterioro en sus condiciones de vida.

La declinación de las responsabilidades y el usufructo del tiempo ocioso entran en contradicción con la normatividad implícita en las *sociedades de trabajo*. Surge entonces un punto central de tensión, los cambios demográficos que acompañaron al crecimiento económico occidental fundamentado en esta ética, han generado un fenómeno sin precedentes: el envejecimiento de las poblaciones, que implica la existencia de una amplia proporción de personas mayores desvinculadas definitivamente del trabajo organizado.

Las innovaciones tecnológicas y la creatividad no sólo son el eje de la competitividad económica, sino que se trasladan a las distintas esferas del cuerpo social, determinando la conocida ecuación de saber-poder, en la que el saber se revoluciona permanentemente. Se quiebra de este modo la recuperación social del valor social de todo anciano: su sabiduría. Tras el discurso del *merecido descanso* parecería que las sociedades modernas esconden un espacio subordinado destinado a sus ancianos, dentro de una jerarquía de edades que coloca a la adulta (productiva) en su cúspide.

La redefinición de la identidad en esta etapa del ciclo de vida implicaría, pues, incorporar este rol subalterno dentro de un orden social homogeneizado a partir de la ética del trabajo y del altísimo valor conferido a la permanente transformación del conocimiento.

Seguridad Social y familia constituyen las dos instituciones centrales para la vejez contemporánea, siendo necesario detenerse en las articulaciones entre una y otra. A lo largo de la historia, jóvenes y ancianos, eran mantenidos dentro de los vínculos familiares.

La dependencia es, como se ve, un rasgo fundamental a incorporar en el análisis de la problemática social de la vejez. La salud es otra gran determinante y la invalidez, la amenaza más seria.

### 2.3. Adulto Mayor, discriminación, abandono, dependencia y pobreza

Si se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para subsistir de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece, los ancianos constituyen uno de los sectores más pobres de la sociedad y la realidad nos muestra que no todos han tenido durante su vida adulta la opción de guardar.

La sociedad presenta una serie de estereotipos acerca de los adultos(as) mayores por el simple hecho de serlo. Los visualiza como personas en decadencia, enfermas, inútiles y asexuados, y, por tanto, considera que no han de ser tenidas en cuenta por sus necesidades afectivas, económicas y sociales. El problema reside en el hecho de que ningún joven o adulto se identifica con su futuro estado de vejez. No existe conciencia social de la evolución del hombre, lo cual impide que nos vayamos preparando para el envejecimiento. Así las personas que van envejeciendo tampoco ven la vejez como un estadio positivo, lo cual, ellos mismos secundan su proceso de automarginación, sin embargo, este proceso no es generalizable para la población senescente.

En el caso de los adultos mayores, tanto la predisposición individual y colectiva como las posibilidades de integración que les brinda la sociedad son escasas.

A continuación se presentan los factores de tipo cultural y económico que pueden facilitar o entorpecer esta integración.

· Factores Culturales: La cultura no es una acumulación de conocimientos y saberes sino una acumulación de experiencias y tradiciones. Los adultos(as) mayores de antes no se sentían relegados culturalmente, ya que ellos eran los que realmente estaban en posesión de la cultura, conservaban su rol de expertos, hasta el final de sus días, pues tenían la obligación de transferir toda su sabiduría a los más jóvenes (Febrer y Soler, 1996). En la actualidad, y sobre todo en sociedades competitivas como la nuestra, cultura es sinónimo de *cantidad de saberes* adquiridos para realizar funciones concretas. El adulto mayor tiene dificultades biopsicológicas para poder asimilar los nuevos avances tecnológicos con la rapidez que la sociedad le exige, razón por la cual se ve relegado y marginado paulatinamente (Febrer y Soler, 1996). El anciano ha de enfrentarse día a día con un sin fin de problemas y para poder afrontarlos necesita un mínimo de formación: el cobro de las pensiones, prestaciones médicas, pagos de servicios públicos. La falta de dicha formación les obliga en muchos casos a depender de terceros para poder solucionarlos.

· Factores Económicos: La pérdida de poder adquisitivo producto del cambio de roles a los que se enfrentan los adultos mayores repercute negativamente en su calidad de vida. Necesidades primarias como la alimentación, conservación de la vivienda, arreglo y cuidado personal, precisan de una inversión permanente que los adultos mayores, la mayor parte de las veces, no pueden afrontar. Eso provoca su dependencia de las familias más próximas o bien como se mencionó anteriormente una disminución en la Calidad de Vida (Febrer y Soler, 1996).

Los cambios mencionados anteriormente han repercutido en forma gradual en las respuestas o miradas que nuestra sociedad tiene frente al Adulto Mayor provocando una alta vulnerabilidad y marginación del Adulto Mayor en la Sociedad. Dentro de estas respuestas se pueden distinguir las siguientes:

Las respuestas sociales y el retiro (jubilación) forzoso laboral se combinan para constituir los fundamentos de las cuales se construyen las ideas de lo que es la vejez y los viejos. Entonces prevalece la ideología del *viejismo*, término proveniente del inglés *ageism* (Butler 1973), este término puede ser definido como el conjunto de prejuicios, estereotipos y discriminaciones que se aplican a los viejos en función de su edad.

Esta ideología define *Viejismo* como una etapa de mera decadencia en lo físico y en lo mental y proyecta sobre los Adultos Mayores una imagen de incapacidad, inutilidad social y de rigidez comparable al racismo, el sexismo y la discriminación religiosa. Al contrario de estos últimos, el *viejismo* se aprende desde joven y no se relaciona con el medio en el que ha nacido el individuo; por el contrario, la condición que provoca la discriminación se adquiere al pasar de

los años y se transforma con el tiempo en una imagen negativa de sí mismo. Es decir que todos seremos víctimas de nuestros propios prejuicios.

Por otro lado, producto de esta ideología inculcado en las distintas culturas, ha estereotipado al Adulto Mayor desvalorizando, discriminando y marginándolos, no solamente en forma global sino también en lo individual ya que muchos Adultos Mayores hacen suyas estas ideas, aceptando el deterioro como algo negativo asumiendo una actitud de apatía y resignación frente a las transformaciones y cambios.

También existe el peligro de caer en un paradigma *asistencialista* de la vejez que surge como consecuencia de un proceso de pensamiento y una reflexión filosófica que traspasa el cuerpo social y coloca el *tener* por sobre el *ser*. Sociológicamente se explica al producirse una distorsión de la mirada con que se conceptualiza a la vejez y le resta la capacidad útil que tiene. Se la asiste pero no se la valora, no se la respeta .

Etimológicamente el término dependencia proviene del latín *pendere* - pender de algo o alguien. Se define como el *estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayuda importantes para realizar las actividades de la vida cotidiana.*

Gran parte de las personas mayores se adaptan satisfactoriamente a los cambios que conlleva el proceso de envejecer y gozan de un relativo buen estado de salud que les permite afrontar, de manera independiente, las actividades diarias de la vida cotidiana. Sin embargo, y según los datos reflejados en el Informe *Envejecer en España*, presentado en la II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Abril, 2002). A partir de los 75 años, casi la mitad de la población tiene problemas para la realización de alguna de las actividades diarias, básicas o instrumentales, y para uno de cada cinco, los problemas son graves. La edad media en que se inicia la dependencia y la necesidad de ayuda se sitúa en los 72 años, siendo las mujeres viudas las de mayor riesgo de sufrir situaciones de dependencia. Además de la edad y el género, factores como salud, exclusión social nivel de instrucción, ingresos económicos y estatus social bajos, junto con la soledad son determinantes de las situaciones de dependencia.

#### 2.4. Adulto Mayor y Familia

La interrelación entre el anciano y su familia, así como el papel de uno y otro en la sociedad han evolucionado en las últimas décadas de forma vertiginosa. Asimismo los conceptos de anciano o las estructuras familiares y el reparto de roles dentro de las mismas han variado de forma considerable.

La promoción de la solidaridad intergeneracional es uno de los elementos centrales que se emplea para hacer frente al desafío que representa tener una proporción creciente de población conformada por adultos mayores y por ello el tejido social de la sociedad deberá afrontar la situación y prestar atención a dicho grupo de personas<sup>4</sup>.

Los Adultos Mayores están contemplados en las tres últimas etapas del ciclo vital familiar: de la cuarta a la sexta.

La cuarta etapa, la de contracción, desde que el primer hijo abandona el hogar hasta que lo hace el último. Si consultamos bibliografía anglosajona en esta etapa no hay ancianos todavía, a no ser que el padre o la madre de la pareja se incorpore al domicilio, pero en la actualidad en nuestro medio los hijos abandonan muy tarde el domicilio familiar y no es raro encontrar familias en las que los padres tienen 70 años y todavía tienen hijos en el domicilio, y no nos referimos a la hija solterona tan frecuente antes que se quedaba a cuidar a los padres, sino a hijos que todavía no han abandonado el hogar familiar por motivos de trabajo u otros.

La quinta etapa es la de la jubilación: en ella, como en todo, hay una serie de pérdidas y de ganancias. Entre las pérdidas aparecen la disminución de los ingresos económicos aunque a nivel de patrimonio (ahorro no disponible) parece ser que los jubilados su situación no es tan mala, realmente su ahorro disponible es de escasa cuantía, la pérdida de estatus, la pérdida de compañeros y la pérdida de una ocupación ordenada y útil. Tenemos una clara ganancia que es la de tiempo, pero esta se puede llegar a convertir también en una pérdida, ya que nos encontramos de nuevo a la pareja del inicio del ciclo solos, los hijos ya han abandonado el hogar y puede ser que se encuentren con mucho tiempo juntos y sin nada que decirse o compartir, si durante todo el tiempo de vida en común no han hecho bien *los deberes* van a resurgir muchas de las disputas que se han quedado arrinconadas. Los patrones de relación previos es posible que no funcionen y hay que elaborar nuevos (reparto de tareas caseras, compartir el tiempo libre...). No obstante parece que la mayoría de las personas mayores se adaptan bien a su jubilación. En esta etapa son elementos a fomentar la relación con la pareja, con los hijos y con los nietos si los hay.

La sexta y última etapa es la que se inicia con la muerte de uno de los cónyuges. Es en esta etapa cuando es más importante el sentimiento de soledad, y busca muchas veces una nueva forma de involucrarse en la familia. Forma que va a depender del estado de salud en el que se encuentre y del sexo. Esta es una de las

---

<sup>4</sup> Aromando, J. , 'Una visión sobre la perspectiva educativa y cultural del adulto mayor' en Mercosur, Abstract. VII Jornadas de la Asociación Argentina de Población (AEPA) Tafi del Valle, Noviembre 2003, Argentina.

pérdidas más importantes del anciano y que más debilita su red social y familiar, en especial cuando es la mujer la que muere, con el consabido aumento de mortalidad del cónyuge en los siguientes 6 meses.

Como ya hemos comentado anteriormente producto de los cambios sociales e individuales el anciano de alguna u otra forma ha pasado de ser una persona independiente a una dependiente lo cual implica que la familia ha tenido que acogerla .

Cuando la familia incorpora un nuevo miembro éste debe adaptarse a las reglas, pero además el antiguo sistema debe reorganizarse para incluir al nuevo miembro y en ocasiones modificar alguna de sus normas. Es un acontecimiento vital estresante tanto para el anciano, como para la familia que lo acoge; Independientemente de que esta incorporación puede ser o no voluntaria, y aún siéndolo puede no ser unánimemente deseada por todos los miembros de la familia. De la adaptabilidad de esta familia y de cómo resuelvan esta situación dependerá que la nueva incorporación contribuya a su crecimiento y el de sus componentes o genere una inadaptación que desemboque en conflictos y quizás en enfermedad.

Una incorporación no sólo ocasiona cambios en las reglas, sino que también pueden aparecer nuevos subsistemas: alianzas entre el abuelo y los nietos o entre abuelo y padre o madre, perturbando el sistema parental.

Tenemos que pensar que el anciano no sólo se incorpora a una nueva familia (aunque sea la suya), sino que para ello ha tenido que abandonar su hogar, y en ocasiones su pueblo, trasladándose a una ciudad, desconocida en parte, y con unas formas de vida muy distintas de las suyas.

Cuando este cuidado se da a una persona dependiente, y en especial cuando sufre una demencia se pueden presentar problemas adicionales como dificultades en la vivienda, pequeñas en la actualidad, (y el abuelo generalmente llega a un hogar con hijos adolescentes o jóvenes con necesidad de *su* espacio), y no están adaptadas a las necesidades de un anciano dependiente (camas, baños, puertas, etc.); cambios en lo hábitos de vida, inseguridades en el cuidado, alteraciones en la comunicación entre los miembros de la familia, agotamiento, autoculpabilización en los cuidadores, cambio en los roles familiares, responsabilidades, desigualdades en la atención, reducción de los contactos sociales de los cuidadores. Cuando el anciano requiere muchos cuidados su atención llega a convertirse en el elemento central de la vida del cuidador (habitualmente cuidadora) y lo supe dita al resto de sus facetas personales.

Tal vez para explicar parte del comportamiento de las mismas familias es necesario contemplar los roles que desempeñan cada uno de los miembros de la familia, especialmente en relación a los ancianos dependientes, es decir cómo se encuentran relacionados o cuál es su interacción de unos con otros. En este sen-

tido cobra particular importancia la figura del llamado cuidador primario, es decir, de la persona a cargo del cuidado y apoyo del anciano. Esta, generalmente, es una sola persona del género femenino por complejas razones de la índole social, quien ve por el anciano para suplirle todas aquellas necesidades que requiera para mantener su independencia o funcionalidad geriátrica; éste sujeto, por lo tanto, cubre un rol determinado y puede o no tratarse de un familiar ya que puede ser un cuidador remunerado. Del cansancio, ya sea físico y/o mental, puede resultar agobio o colapso del cuidador, que secundariamente puede generar abuso o negligencia en el anciano.

## 2.5. Realidad Latinoamericana y de Chile Frente al Envejecimiento

Desde 1975 y hasta el 2025, la organización Mundial de Naciones Unidas (ONU) ha considerado que estaremos viviendo la era de la vejez, en que las poblaciones de Adultos de los diferentes continentes, sufrirán las siguientes transformaciones:

- América del Norte: de 14.6% de mayores de 60 años en 1975, pasará a un 22.3 % de la población total en el 2025. Es decir, tendrá un incremento del 7.7%.
- América Latina: pasará en el mismo periodo de 6.3 % a 10.8%, con un 4.5 % de crecimiento.
- Chile, pasará en ese lapso de 1.600.000 adultos mayores a más de tres millones de mayores de 60 años.
- Europa crecerá de 17.4% de población adulta mayor en 1975 a un 24.1% aproximadamente en el 2025. Es decir, se incrementará su población de adultos mayores en un 6.7%. Europa con estas cifras continuará siendo el Continente más viejo.
- Asia Oriental: crecerá de 8.2 % en 1975 a 19.6% en 2025. Incremento de 11.4%.
- Oceanía: de un 11.1% en 1975 a un 17.8% en 2025, aumenta un 8.5%.
- Africa: En el mismo período, es decir, entre 1975 y 2025, crecerá desde un 4.9% y un 6.6%, siendo el Continente más joven.

El ámbito social de los Adultos Mayores ha sido problematizado mundialmente, de hecho en la Asamblea Mundial de Madrid (2002) se resolvió un Plan que incluye el desarrollo de políticas públicas y sociales focalizadas al estudio y atención del problema del envejecimiento y la vejez. Es importante resaltar que en Madrid se estableció claramente que la pobreza -escasa seguridad económica-, que enfrentan los hombres y mujeres adultos mayores de América Latina, incluye el derecho y la necesidad de que los Gobiernos y sociedad civil asuman el problema como carga coyuntural y como parte del desarrollo social que el nuevo milenio exige.

El veloz proceso de envejecimiento en América Latina, al igual que en otros países del tercer mundo, *tiene lugar en un escenario que se caracteriza por alta incidencia de pobreza, persistente y aguda inequidad social, baja cobertura de seguridad social y posible deterioro de estructura familiar de apoyo al adulto mayor*<sup>5</sup>. Es por ello que en el continente latinoamericano, una gran cantidad de personas mayores vive en la pobreza, al margen del bienestar social.

América Latina es un continente en el cual su estructura demográfica envejece, el problema es que la rapidez de este crecimiento no es análoga a las condiciones en las que el continente se desarrolla. El precario desarrollo económico de la región condiciona que el envejecimiento sea un asunto mucho más problemático y complejo que en los países desarrollados. El cambio en la pirámide de las edades significa un aumento de la proporción de las personas mayores de 60 años, quienes en general viven en escasas condiciones de seguridad económica y social. De hecho, cinco de once países mantienen una población mayor de 60 años, que supera el 10%. De ahí la importancia del asunto del envejecimiento, ya que implica no sólo un patrón demográfico nuevo, sino que un acontecimiento histórico y por ello social para el cual debemos estar preparados. Ciertamente, es el rol del adulto mayor en la sociedad latinoamericana lo que debemos atender. El problema, entonces, no son las personas de edad sino la imagen que se tiene de ellas, lo cual afecta de igual manera a jóvenes y viejos(as) y por ende niega la posibilidad de reconocimiento de las personas de edad como grupo vital en el desarrollo de sus comunidades.

De algún modo, superar la imagen del viejo postrado por la del viejo sabio e importante dentro de la comunidad. Sin embargo, ¿cómo se potencia esta transformación?

Es aquí donde los aspectos económicos, sociales y culturales adquieren la relevancia requerida.

Esto conlleva generalmente como consecuencia que el tema de los Adultos Mayores tiene escaso posicionamiento en la agenda pública y privada de los países. Existe poca preocupación y falta de compromiso de los gobiernos para generar políticas públicas perdurables que atiendan a los pobres y sobretodo a los adultos mayores pobres. Los ingresos económicos de los adultos mayores son muy bajos, insuficientes y de inequidad para enfrentar los gastos básicos de una familia. La asignación de pensiones asistenciales está muy focalizada y es excluyente, muchos sectores de la población adulta mayor no perciben ningún tipo de pensión asistencial, tal es el caso de las mujeres dueñas de casa y de los trabajadores rurales y de los eventuales.

---

<sup>5</sup> José Miguel Guzmán, Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe, CELADE/CEPAL, mayo 2002.

Las personas adultas mayores ven reducidos sus recursos económicos debido a la falta de empleo, a los bajos montos de las pensiones que se les asignan y a los elevados gastos, que por su edad, tienen que hacer para mantenerse saludables. La ausencia o inseguridad de ingresos propios generan pobreza, dependencia y les resta poder social, especialmente a las mujeres.

De la mano con el problema económico se deslindan el de la salud y la previsión social. En la vejez en el adulto mayor junto con el temor a la muerte, se dan las malas condiciones de salud, lo cual corresponde a la baja calidad de vida, que la mayoría de los adultos mayores lleva. Disciplinas como la Gerontología despliegan, en una diversa gama, la problemática de la salud en la vejez, y es esta disciplina quien considera, que una vida más activa mejora las condiciones de vida.

A partir de lo anteriormente expuesto se desprende la importancia de establecer un rol social para los Adultos Mayores mejor definido, lo cual ayudaría a la promoción de actividades educativas y culturales con y a favor del adulto mayor (su rol social), para que con ello se garantice un mejoramiento en su calidad de vida y, en consecuencia, favorecer el acceso de adultos mayores a asumir la condición de ciudadano en pleno derecho, y con ello potenciar el desempeño activo del mismo dentro de la sociedad y la comunidad.

Chile no escapa de la tendencia y, ya a partir de la década de los 80 se encuentra -junto con Argentina, Cuba y Uruguay- dentro de la etapa avanzada de transición demográfica hacia el envejecimiento de la población con natalidad y mortalidad moderadamente baja, lo que se traduce en un crecimiento natural del orden del 1,4 por cada cien personas anualmente.

Los notables cambios demográficos verificados en Chile, en especial el descenso brusco y sostenido de la fecundidad, a partir de 1964, junto con el aumento de la esperanza de vida, más notorio desde 1950, produjeron modificaciones en el tamaño y en la composición por edades de la población. Lo anterior llevó al país hacia el envejecimiento demográfico de su población. En otras palabras, desde una relativa alta representatividad de jóvenes (menores de 15 años) y bajo porcentaje de personas de 60 años y más, se pasó -en menos de 30 años- a un menor porcentaje de jóvenes y un aumento de los adultos mayores.

A comienzos del siglo (XX) los adultos mayores eran algo más de 200.000 personas, en 1950 eran 417.000, en el 2000, 1.550.000 y el 2021 serían 3.100.000. Tuvieron que transcurrir 50 años para que los adultos mayores se duplicaran (1900-1950); en los 50 años siguientes se cuadruplicaron, y se espera que en tan sólo 21 años más, se vuelvan a duplicar<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Proyecciones del INE (Instituto Nacional de Estadísticas)

En otras palabras se ha producido una rápida disminución del porcentaje de menores de 15, aumentando la minoría creciente, vale decir, la población de edades más avanzadas. En el caso de Chile, en el año 2010 existirán 50 adultos mayores por cada cien menores de 15 años, y en el 2034, se igualarán; es decir, desde esa fecha, los jóvenes comenzarán a ser reemplazados por los viejos.

### 3. PARTICIPACIÓN COMO EJERCICIO CIUDADANO

La Participación, desde la perspectiva del Desarrollo Humano, es al mismo tiempo un medio y un fin. El Desarrollo Humano hace hincapié en la necesidad de intervenir en las capacidades humanas y después asegurar que estas capacidades se utilicen en beneficio de todos. En ello corresponde una importante función a la mayor participación: Ayuda a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas y, por ende, constituye un medio para elevar los niveles de desarrollo social y económico. Pero el desarrollo humano se ocupa también de la satisfacción personal. De forma que la participación activa permita a la gente realizar todo su potencial y aportar su mayor contribución a la sociedad es también un fin en sí mismo (PNUD, Informe Mundial de Desarrollo Humano, 1993)<sup>7</sup>.

#### 3.1. Participación en el contexto Latinoamericano

Marcelo Cavarozzi (2000)<sup>8</sup>, señala que el escenario Latinoamericano de fines del siglo XX está marcado por una paradoja: por un lado las crisis de las ideologías y de los proyectos autoritarios han influido en la desarticulación de los mecanismos políticos que bloquearon en el pasado la participación ciudadana en los ámbitos públicos y por el otro el desmantelamiento del Estado de bienestar y la erosión de las identidades políticas han contribuido a debilitar el entramado social e institucional en el que se apoya la acción política. En esta crisis política se observan las tendencias de retracción y privatización que afectan principalmente a los sectores medios y populares.

El autor señala el paso de los países de Latinoamérica desde una matriz estado céntrica (1945-1975) influenciados fuertemente por modelos económicos populistas y desarrollistas hacia modelos neoliberales marcados por las dictaduras militares que se sucedieron paulatinamente, dando lugar a un período que se denominó *participación negada*.

<sup>7</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), Desarrollo Humano en Chile-1998, Ed. Trineo, Santiago de Chile, 1998 p. 136.

<sup>8</sup> B.Kliksberg, y L.Tomassini, *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Grafimor S.A, Buenos Aires, 2000, pp.197-215.

Posteriormente y desde principios de los 80 los modelos autoritarios fueron dando paso al surgimiento de democracias enfrentadas a graves ajustes y crisis económicas y surge lo que el autor denomina hiperpresidencialismo aunado a una tendencia generalizada de incremento de apatía y de retracción política lo cual es llamado la abdicación de la participación.

Plantea asimismo, que el objetivo de la revitalización de la participación social democrática debería apoyarse en la reconstrucción de un mosaico de modalidades de acción colectiva que reconozca e incluso fomente la hibridez de las sociedades latinoamericanas.

#### 3.2. Participación en Chile

Dentro de este contexto latinoamericano, Chile no ha estado ajeno a la disminución de la asociatividad como indicador de Capital Social. El ejemplo más ilustrativo sería la organización popular, tan rica e innovadora en el período de la dictadura militar (1973-1990), que parece haberse debilitado con el advenimiento de la democracia. No se dispone de datos fiables acerca de la cantidad de chilenos asociados anteriormente a las múltiples organizaciones informales de base tales como las ollas comunes, los centros de empleo, las cooperativas, etc. Una comparación de encuestas previas al año 1973 con resultados posteriores al año 1990 arroja una tasa similar, entre el 40% y el 50% de participación en organizaciones de Santiago. De ser así el cambio a través del tiempo no implicaría una disminución de la participación sino una transformación de la misma. Kliksberg y Tomassini (2000)<sup>9</sup> señalan que existe un cambio de tendencia desde una vida asociativa vinculada a organizaciones formales tradicionales (sindicatos, partidos políticos, juntas de vecinos etc) que disminuye hacia el aumento de la participación en asociaciones con fines específicos y objetivos inmediatos, como también se observa el aumento de vínculos débiles y de carácter más expresivos.

Una de las principales lecciones de la década de los 90 para nuestro país, es que no se alcanzará una plena democracia y un desarrollo verdaderamente sustentable, sin una sociedad civil vigorosa y activa, capaz de generar un consenso social en torno al límite de lo posible, que garantice la gobernabilidad.

Las políticas de descentralización han sido generadas e impulsadas desde el Centro político (gobierno nacional y parlamento) y la significación de éstas radica en haber abierto el espacio local como un espacio político disputable que adquiere mayor importancia. Sin embargo, para que se materialice esta posibilidad, se requiere de una sociedad civil local con niveles altos de organización y

<sup>9</sup> B.Kliksberg, y L.Tomassini, *Capital Social y cultura* (cit.), p.123

movilización. Mientras ello no ocurra, la descentralización tendrá mucho de forma o recurso institucional y, en lo que se refiere a la profundización de la democracia, predominarán las intenciones y no las realizaciones. Parece ingenuo esperar que quien detenta el poder lo entregue por voluntad propia.

Respecto al tema de estudio, las políticas públicas se encuentran abocadas a mejorar sustancialmente los niveles de participación de las comunidades destinatarias de beneficios estatales y a generar estrategias que apunten a la toma de decisiones y a su efectivo involucramiento en todas las etapas del ciclo de las intervenciones financiadas con recursos públicos, sin embargo es urgente que no se siga transformando a las organizaciones de la sociedad civil en meros competidores, a través de la proliferación de fondos y programas con una asignación atomizada y desarticulada de sus recursos, lo cual impide el desarrollo de acciones de mayor envergadura e impacto. Por lo tanto, el desafío futuro consiste en construir mecanismos de relación que superen el *projectismo* vigente hasta ahora e inserten la relación entre la sociedad civil y el Estado en un marco institucional, político y financiero diferente.

### 3.3. Participación y el rol del Estado

Desde la perspectiva histórica, se podría señalar que la relación entre el Estado y Sociedad Civil, estuvo fundada en un *antiguo trato* determinado por la preeminencia de un Estado activo y central en el desarrollo del país, considerando que el Estado no es producto de la nación sino que la antecede y es actor relevante en la constitución del espacio nacional. Si bien la sociedad civil chilena tiene una trayectoria de organización de más de cien años, la imagen del Estado como Centro y eje de la Nación ha dominado la lectura de la sociedad.

Resulta evidente entonces que el Estado debiera cambiar su relación con la sociedad civil lo cual implica no sólo disponer de mayores recursos para apoyar y fortalecer su aporte en los diferentes ámbitos del desarrollo, sino también y de manera fundamental, modificar los estilos de gestión y asignación de los fondos y programas públicos que trabajan directamente con las organizaciones de la sociedad civil.

En un documento elaborado por el Fondo de las Américas Chile y la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza en el año 2000<sup>10</sup>, se mencionan como obstáculos que influyen en los bajos índices de participación ciudadana y que aluden directamente al rol que le cabe al Estado:

- Prevalencia de un modelo de gobernabilidad restringida adoptado como resguardo de la transición política del régimen autoritario, con reducidos niveles de participación ciudadana, y escasa capacidad de mediación y procesamiento de los conflictos.

- Modernización del Estado excesivamente centrada en los procedimientos, las normas y la incorporación de tecnologías de información, descuidando

- Los cambios institucionales y la introducción de nuevos estilos de gestión pública para la participación ciudadana y la cooperación público-privada en las tareas del desarrollo

- Ausencia de espacios institucionalizados de diálogo y participación social en los procesos de toma de decisiones del Estado para determinar, implementar y evaluar las políticas que afectan directamente a los ciudadanos

- Tratamiento esencialmente instrumental y subordinado de las organizaciones del Tercer Sector, en un conjunto importante de políticas y organismos públicos, reduciéndolas a meros ejecutores de las prioridades gubernamentales.

Actualmente la participación es un factor de modernización de la gestión pública, que forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado por ende es fundamental que se concrete el paso desde una cultura de súbditos hacia una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos.

Visto de esta manera la participación ciudadana es un indicador de la eficiencia del sector público, y se ha puesto en práctica un rediseño de las instituciones en función de los ciudadanos usuarios de los servicios que ellas prestan. Sin embargo, en el paso desde el discurso oficial y los enunciados de políticas sectoriales, hacia los niveles de gestión operativa de las instituciones públicas existen notables diferencias. Al respecto Sáez (1997) realiza la siguiente crítica: *específicamente el Estado en su relación con la ciudadanía, los componentes de participación se diluyen, pierden fuerza y visibilidad, se hacen menos activos. Los funcionarios encargados de hacer efectiva la participación, interpretan el discurso oficial sobre el tema, destacando principalmente aspectos comunicacionales en el sentido de información hacia los usuarios y adecuando los modelos de intervención a estos aspectos y, además, agrega: 'En el sector público chileno conviven distintas realidades institucionales y estilos o metodologías de gestión, predominando una modalidad más tradicional y jerárquica. Por otra parte, en el ámbito de la gestión de las instituciones públicas, al considerar el contexto externo de ellas, la visión sobre participación ciudadana tiende a privilegiar el enfoque de satisfacción del usuario en lugar del control ciudadano de la gestión pública'*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas Chile, Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el Estado y la Sociedad civil, Chile, Abril 2000. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/diplomado/MóduloII>

<sup>11</sup> V. Sáez, 'Gestión pública y participación ciudadana', en Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas, Santiago de Chile, 1997, disponible en [www.flasco.cl](http://www.flasco.cl)

En este sentido resulta también interesante el planteamiento de Sabattini (1997): *El centralismo político hace a Chile un país virtualmente ocupado desde Santiago, lo que se expresa en el carácter de los Intendentes<sup>12</sup> como representantes del Presidente de la República. En cambio, alcaldes y municipios cumplen una función de 'bisagra' entre Estado y sociedad civil, y un punto potencialmente alto de tensión política en la medida que se fortalece la sociedad civil los problemas territoriales, tanto urbanos como ambientales, han sido enfrentados con dos enfoques - de planificación y de mercado - que, en lo fundamental, han fracasado. Ambos tienen en común el constituir respuestas 'nacionales' que no logran dar cuenta de las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada lugar. En ese sentido, son respuestas 'externas' apoyadas desde los polos dominantes del sistema político -el Estado y la economía corporativa-, que presentan serias limitaciones. En parte, éstas se deben al hecho de que la participación de las comunidades locales es permanentemente excluida en lo técnico y obstruida en lo político. La movilización de las comunidades locales es vista por las autoridades centrales y por las empresas como una dificultad adicional, más que como una posible contribución a las soluciones, y asimismo, como una potencial pérdida de poder. Por otra parte, la población local es siempre un actor importante en los conflictos y en las negociaciones que se establecen para resolverlos, aún cuando estas últimas sean llevadas a puertas cerradas, dado que son hechos públicos de alto interés para los residentes locales. Ellos cifran en buena medida sus expectativas de progreso en los mismos proyectos que causan los conflictos. Esto se observa a nivel local en la secuencia entre conflictos y participación: cuando hay, o parece haber, un espacio abierto para influir en las decisiones, los ciudadanos participan en los asuntos públicos, organizándose y movilizándose. La participación implica algo tan práctico como tiempo y trabajo, y nadie está dispuesto a dilapidarlos. Debe existir una cierta expectativa de que algo se puede lograr. Y el surgimiento o resurgimiento de conflictos territoriales locales eleva esas expectativas. Los conflictos territoriales estimulan la participación porque crean un espacio político significativo a nivel local<sup>13</sup>.*

<sup>12</sup> Dentro de la estructura del Estado de Chile el Intendente es el representante natural e inmediato del Presidente de la República en cada una de las trece Regiones del país, es nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza. El Intendente es subrogado por el gobernador de la provincia asiento de la capital regional y, a falta de éste, por el funcionario de más alto grado del respectivo escalafón, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para designar un suplente.

<sup>13</sup> F. Sabatini, 'Participación y localidad: problemas, conflictos y negociación', en Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas, Santiago de Chile, 1997, disponible en [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

Enrique Correa (1997)<sup>14</sup> destaca algunos temas relevantes para nuestro tema de investigación: *nuestra nación, los chilenos, tenemos muy poca tradición de una efectiva combinación entre política y participación, porque somos un país muy construido desde la institucionalidad, desde el Estado. Este modo estatista de considerar la democracia, sesga toda nuestra historia institucional y todavía más que otros países de América Latina, nos hace mirar la democracia como una cuestión de Estado y no como una cuestión de la sociedad.*

*Si la participación organizada no es sino uno de los giros posibles de participación, hay que tomar debida nota que las agrupaciones y los movimientos ya no obedecen en absoluto -y eso ya no tiene retorno- a las pautas de los movimientos sociales clásicos. Los movimientos tienden a ser más temáticos y más locales.*

### 3.4. Participación y Democracia

La descentralización con participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores y que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales de participación, de igual manera, una democracia vigorosa y legitimada requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos.

J.J. Brunner(1997), sostiene: *El ideal democrático, combinado con el de una economía de mercado, apuntan en la dirección de un creciente autogobierno de la sociedad. En efecto lo que se busca es desatar las energías de la gente para abordar sus propios problemas, comunicarse libremente y coordinar sus actividades en un medio organizado por el derecho. Aquí la participación es clave, llegando a constituirse en el motor del desarrollo social<sup>15</sup>.*

Se trataría entonces de construir un nuevo acuerdo social entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, garantizando un mejoramiento en las condiciones materiales y no materiales de la vida social -calidad de vida-, y construyendo juntos nuestras aspiraciones colectivas mediante la participación de todos los involucrados.

Este panorama expresa que la sociedad civil corresponde a un conjunto muy heterogéneo de personas, grupos sociales y organizaciones, cuyas decisiones son autónomas e independientes y se guían por valores, intereses y aspiraciones diversos. Estas organizaciones conforman lo que actualmente se denomina *Tercer*

<sup>14</sup> E. Correa, 'Participación ciudadana y gobernabilidad', en Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas, Santiago de Chile, 1997, disponible en [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

<sup>15</sup> V. SAEZ, 'Gestión pública', en Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas ,(cit).

*Sector*, movilizándolo y acrecentando a través de sus acciones y programas, uno de los recursos más significativos para superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población, cual es el Capital Social, tan estratégico como el capital económico-empresarial para el desarrollo del país.

Las organizaciones del Tercer Sector han demostrado compromiso y capacidad para apoyar los procesos participativos de la ciudadanía, potenciando de esta manera la calidad de las políticas públicas y adoptando la idea de la corresponsabilidad social en el desarrollo del país, especialmente en los temas emergentes del desarrollo humano: la protección del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos y ciudadanos, la igualdad de oportunidades para las mujeres, la no-discriminación por discapacidad y enfermedades, el respeto a la diversidad étnica y cultural del país, la ampliación de las libertades civiles y la integración de los jóvenes a partir del reconocimiento de sus derechos e identidad.

En estos años, se ha confirmado que dichas organizaciones son capaces de operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción con una sólida propuesta de intervención, asegurando la participación efectiva de las personas y comunidades afectadas por problemas sociales y ambientales, así como creando un capital de confianza y cooperación público-privada para el desarrollo.

La democracia requiere de una ciudadanía activa, la existencia de personas capaces de ejercer derechos y deberes, la existencia de gente capaz de preguntarse qué tipo de gobierno quieren darse, qué tipo de relaciones quieren establecer entre ellos, qué tipo de sociedad y de cultura aspiran a construir.

Salazar(1997) señala: *En el nivel local, ya no le serán de (tanta) utilidad los parámetros 'globales' de la política nacional, la economía mundial o de la modernidad occidental, porque, aquí, los parámetros significantes no están en lo macro sino en lo micro: son proyectos de vida individuales (subjetivos), grupales o comunitarios (inter-subjetivos), cuyo grado de verdad no está necesariamente garantizado ni por la generalidad ni por la objetividad, sino por la capacidad de los actores locales para realizar sus proyectos, mantener sus tradiciones o producir el tipo de realidad que necesitan (la que puede contener dosis importantes de imagería, magia, simbolismo e inter-subjetividad)*<sup>16</sup>.

### 3.5. Participación y Adulto Mayor

El significado de la vejez como etapa de la vida es uno de los temas más complejos de la gerontología actual ya que pareciera que las etapas anteriores de la

<sup>16</sup> G. Salazar, 'Descentralización y Sinergia Histórica Local: Fracasos y Desafíos', en Cinta de Moebio N° 9, Noviembre 2000. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile, p.5. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/09/frames02.htm>

vida humana tienen un sentido más específico, hay una misión que cumplir, pero éste se pierde con la llegada de la vejez. Actualmente no sólo se trata de que los viejos no ocupan un lugar apropiado en la sociedad, sino que no podríamos decir cual es ese lugar.

Una de las visiones más arraigadas en nuestra sociedad es la consideración de los ancianos mayores como sujetos pasivos y sin capacidad para participar activamente en las acciones de su comunidad. Además, a esto se suma que aún en nuestro país son pocos los canales institucionalizados que puedan servir de mecanismo para estimular las capacidades y la participación de hombres o mujeres, mayores de 60 años.

Adicionalmente, se presenta un leve aumento, pero aún modesto, de organizaciones de nivel local y comunitario, que están integradas por ancianos. Con esto no sólo disminuyen las posibilidades de participar en la gestión del desarrollo de su comunidad sino, inclusive, en programas y actividades en su propio beneficio.

Un estudio realizado en Argentina en el año 2001 nos arroja algunas luces acerca de la participación<sup>17</sup>: En cuanto a su participación social, encontraron que si bien la mayoría se entera de lo que ocurre en el país por los diversos medios de comunicación, la asistencia a instituciones y clubes es del 28.4%. Y de estos, menos de la cuarta parte tiene una participación activa en las mismas. Para el grueso de los viejos siempre hay una razón para no asistir. Lo que resulta interesante de las opiniones vertidas por los entrevistados acerca de los centros de jubilados, es que no piensan que éstos deban dedicarse a las actividades puramente recreativas, sino que quisieran recibir en ellos servicios de seguridad social y atención médica.

Este tema ha cobrado una relevancia creciente en los organismos internacionales, tal es así que los derechos de las personas mayores fueron tema central en la Conferencia Intergubernamental de las Naciones realizada en Santiago de Chile en el 2003. En dicho evento se reafirmó que los derechos de los Adultos Mayores forman parte de la doctrina internacional de derechos desde hace tres décadas<sup>18</sup>, pero se consolidan con especial énfasis a partir de los años noventa. En el tratamiento del tema se ha subrayado que las personas mayores son titulares de derechos individuales y de grupo; por lo tanto, junto con el reconocimiento de sus libertades esenciales, deben disfrutar del ejercicio de derechos sociales para vivir con seguridad y dignidad, lo que exige un papel activo del Estado, la sociedad y de ellas mismas.

<sup>17</sup> M. J. Oddone, 'Actitudes, percepciones y expectativas de las personas de mayor edad', documento de trabajo N° 3, Argentina, Junio de 2001.

<sup>18</sup> CEPAL, Boletín Informativo N° 4 Marzo-Abril 2004, Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento, disponible en <http://www.cepal.org/celade/santiago2003>

En este encuentro también se presentó un estudio realizado en 21 países de los cuales 19 establecen derechos específicos de las personas mayores en sus Constituciones.

Cuadro 2: Derechos de las personas mayores establecidos en las constituciones de 21 países seleccionados

Derecho	Nº países	Países
Independencia	15	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuaba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Cuidado	13	Colombia, Costa Rica, Cuaba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela
Participación	3	Brasil, Colombia, Ecuador
Dignidad	5	Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay

En todas las constituciones analizadas, excepto aquellas que establecen derechos a la participación, las personas mayores son consideradas como objeto de protección, es decir, entes pasivos que deben ser amparados por el Estado, la sociedad y sus familias. Esto nos remite a un asunto de particular importancia: en la mayoría de estos países, la adquisición de derechos está presente sin la consustancial dimensión de las obligaciones, tema que se tiene especialmente en cuenta en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.

#### 4. Conclusiones

La realidad del proceso acelerado de envejecimiento demográfico ha llevado al Gobierno y a los principales sectores sociales a asumir este tema de manera directa y en perspectiva de futuro. Las personas Mayores, en tanto, a través de sus organizaciones y representantes, aún están es etapa de información y o de recepción de las orientaciones y lineamientos que les vienen *desde arriba*. En esta etapa muchas personas mayores organizadas solamente escuchan acerca de las políticas implementadas, sin embargo no han hablado aún de cómo desean vivirlo y cómo las autoridades locales pueden trabajar y colaborar en este horizonte.

Queda claro que la construcción de orientaciones y políticas locales no es posible en la lógica de deducir y resumir los grandes lineamientos de una política de participación de Adultos Mayores, sino que deben ser el producto de la identificación objetiva de los sujetos y procesos que se viven en la realidad local y comunal.

Sin embargo este tema se vuelve abstracto y complejo en realidades tales como la observada en uno de los sectores más pobres de la ciudad de Puerto Montt, en la cual un club de Adultos Mayores experimenta sus primeros acercamientos organizacionales, movilizados en primera instancia para solventar sus necesidades básicas. En este caso y en muchos otros similares la asociatividad como escenario para el ejercicio de la participación ciudadana es un proceso lento, pero al mismo tiempo alentador. En efecto es posible constatar que desde el punto de vista de la participación en organizaciones, los programas y estrategias no consideran las realidades de los Adultos Mayores más pobres, y mucho menos de aquellos que viven en situación de calle. Existe en este sentido una especie de invisibilización de esta realidad ya que muchas veces a través de visitas y entrevistas, estas personas vencidas por la miseria escasamente manifiestan interés de salir de su hogar, mucho menos de juntarse con *otros*. Constituye de esta manera un enorme desafío para los actores locales, para las instituciones públicas y privadas en una alianza potente y solidaria no olviden a estas personas y generen alternativas creativas y novedosas.

Por lo tanto la expresión de Fomento de Participación y Asociatividad, se ha canalizado fundamentalmente a través de las Organizaciones de Adultos Mayores, las cuales son definidas como: *organización comunitaria comunal, que actúa a nivel de Clubes, formados por personas de 60 años y más, preferentemente, cuyo objetivo es la realización en común de actividades sociales, culturales y económicas, logrando un contacto entre sí y con el resto de la comunidad, para conseguir el desarrollo integral del individuo.* (Ministerio del Interior, 1997.)

Es en estas instituciones donde los adultos mayores encuentran relaciones de apoyo y de soporte, que generan la fuerza y el afecto para adaptarse a condiciones de vida diferentes. Por lo tanto, y de acuerdo a lo descrito en la literatura, la estrategia de asociatividad y participación provee a los ancianos, de mayores recursos sociales, y herramientas personales, para hacer frente a los cambios que ocurren en la vejez, mejorando su calidad de vida.

Esto es posible observarlo en la comuna de Puerto Montt ya que los clubes de Adultos Mayores existen y se siguen formando incluso cobran mayor fuerza y protagonismo a través de asociaciones mayores tales como la Asociación Comunal de Clubes de Adultos Mayores; no obstante, el acercamiento a la realidad nos evidencia algunos aspectos importantes de relevar:

- En cuanto a la capacidad de liderazgo, existe un alto porcentaje de analfabe-

tismo, en muchos casos por desuso, vislumbrándose también un alto grado de personalismo, poca capacitación y baja participación de los adultos Mayores varones.

- Los Programas evidencian una tendencia a abordar aspectos asistenciales y recreativos, que sin duda son importantes, pero no abordan lo prioritario de este sector.

- Las acciones locales no han incentivado a los jóvenes a revalorizar esta etapa de vida y a incorporar la opinión y acción de este grupo etéreo.

- Se cae frecuentemente en una dependencia hacia las grandes instituciones de Estado y del sector privado lo cual se manifiesta en una pasividad y relación asistencialista o utilitaria, menoscabando por consiguiente los principios de autonomía y autogestión de los cuales de sustenta su capacidad asociativa.

- La mismas personas Adultos Mayores con los cuales de ha trabajado declaran que es necesario promover la auto valencia, *quejarse menos* y actuar más y con sentido positivo

- Hay desconocimiento del presupuesto local, de los tipos de gastos relacionados con los Adultos Mayores.

- Existe una percepción teórica de la importancia de la acción a través de redes sociales sin embargo es frecuente constatar una debilidad en los clubes de Adulto Mayor al no entrar en relación estable y creciente con otras organizaciones de base existentes en su comuna así como también en una dificultad de realizar una gestión de mayor incidencia en las acciones que repercuten directamente en su realidad de vida. Expresiones como *fortalecer las redes locales* y *que participemos de fondos públicos* constituyen un llamado de atención y motivación a dinamizar las capacidades propias de acción que poseen estas redes comunales.

Ante las preocupaciones y propuestas surgidas a través de asambleas participativas surge la inquietud acerca de cómo se ha orientado desde los programas de gobierno local, ya sea del Municipio o del recientemente Formado Comité Regional del Adulto Mayor la concepción de la participación ciudadana en la articulación de políticas y la definición de los programas de acción municipal para los adultos mayores. Cabe la pena preguntarse qué vías existen para el fortalecimiento de la sociedad civil conformada en porcentaje aceleradamente creciente por las personas mayores, qué lugar ocupan en las agendas de los consejos municipales y consejos locales de desarrollo, en las iniciativas legislativas y en las planificaciones presupuestarias las propuestas y demandas de las personas mayores organizadas y no organizadas. En síntesis, si la participación ciudadana es una dimensión fundamental de todo sistema democrático, qué reconocimiento democratizador tiene la mayor presencia de los Adultos Mayores en las acciones públicas convocadas regularmente por los programas de gobierno locales. Las

evidencias constatadas en nuestra investigación develan una realidad en la cual existe una clara distancia entre el discurso y la acción, brecha que según mi parecer no sólo pasa por una voluntad política sino también de promover un cambio actitudinal en los ejecutores de políticas de democratización, no basta tener un discurso democrático sino que hay que ejercitar prácticas de horizontalización del poder y esto aún no se vislumbra claramente en la realidad local estudiada.

En el inicio de este nuevo siglo, en el que los ciudadanos emprendemos con mayor decisión y cohesión el camino de pensar globalmente, actuando al mismo tiempo empoderadamente desde le espacio local, es fundamental incorporar la cuestión del envejecimiento en el desarrollo integral de las políticas públicas y de generar todos los ajustes necesarios a los problemas de las sociedades demográficamente envejecidas.

Con gran satisfacción, respecto al tema de estudio, puedo aseverar que en el grupo en el cual se ha desarrollado la investigación, a pesar de su precariedad organizativa y de sus urgentes necesidades no resueltas existe una valoración real de la organización como forma eficaz de ejercicio de derechos civiles y políticos, y donde es posible constatar todos los beneficios de la integración social y de la conciencia solidaria ante situaciones de empobrecimiento que el parecer se incrementan en la medida que avanza la edad, una lección más que aprender de ellos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aromando, Jorge (2003), 'Una vision sobre la perspectiva educativa y cultural del adulto mayor en MERCOSUR', abstract. VII Jornadas de la Asociación Argentina de población (AEPA) Tafi del Valle, Argentina.
- Barceló, Sara y Pimentel, Zainer (2002): *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de municipio participativo*. Madrid, Los libros de la Catarata.
- Ceirano, Virginia (2000): 'Las Representaciones Sociales de la Pobreza, Una metodología para su estudio'. Cinta de Moebio N° 9. Noviembre. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/09/frames02.htm>
- Centro de Capacitación, C.E.C. (2004): Primer Seminario Intercomunal Sur de Adultos Mayores, El Bosque, San Bernardo, Lo Espejo .
- CEPAL (2004): Boletín Informativo N° 4 Marzo-Abril, Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento, disponible en <http://www.cepal.org/celade/santiago2003>
- De Souza, Urbiratan (2000): *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Domínguez S., Óscar. (1982). *La Vejez, Nueva Edad Social*. Editorial Andrés Bello. Chile.
- Durston, John (2000): *¿Qué es el Capital Social Comunitario?*, Serie Políticas Sociales, División de Desarrollo Social CEPAL, Santiago de Chile, Julio.
- Fedozzi, Luciano (2000): *O Poder de Aldeia. Génesis e História do Orcamento Participativo de Porto Alegre*. Tomo Editorial Porto Alegre.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Fondo de las Américas Chile (2000): 'Desarrollo con ciudadanía y democracia participativa: un nuevo trato entre el Estado y la Sociedad civil, Chile'. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/diplomado/Módulo II>
- Guzmán, José Miguel (2002): *Población y Desarrollo*, Series CEPAL, Abril.
- Hammersley, M. y Atkinson P. (1994): *Etnografía*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Kliksberg, B. y Tomassini, L. (2000): *Capital Social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Grafimor S.A, Buenos Aires.
- Max Neef M., Elizalde A., Hopenhayn M. (1986): 'Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro'. Cepaur, Development dialogue, número especial.
- Moura, Suzana (2000): 'Innovaciones en la Gestión del Desarrollo Local: La experiencia de Porto Alegre', Revista América Latina Hoy. N° 24. Abril
- Oddone, María Julieta (2001): 'Actitudes, percepciones y expectativas de las personas de mayor edad', documento de trabajo N° 3, Junio, Argentina.
- Organización de Naciones Unidas (2002): Informe de la Segunda Asamblea

Mundial sobre Envejecimiento, Madrid, 8 al 12 de abril.

- Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas (1997): Santiago de Chile, disponible en [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1998): *Desarrollo Humano en Chile-1998*, Ed. Trineo, Santiago de Chile.
- Rozas, Germán (1993): 'Pobreza y desarrollo local, Aproximación Psicosocial al concepto de Desarrollo', Documentos de Trabajo N° 2 Psicología, Universidad de Chile.
- SALAZAR, Gabriel (2000): 'Descentralización y Sinergia Histórica Local: Fracasos y Desafíos', en Cinta de Moebio N° 9, Noviembre, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile  
<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/09/frames02.htm>

**UN ESTUDIO SOBRE EL CAPITAL SOCIAL  
EN LIMA METROPOLITANA:  
UN ACERCAMIENTO A LA EXPERIENCIA  
DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES FEMENINAS  
DE CHORRILLOS, PERU**

GIOVANA SANTILLÁN

### **1. INTRODUCCIÓN**

La condición de pobreza que ha venido en aumento en los últimos años en nuestro país no encuentra relación con los recursos que el Perú cuenta. Este es un país bendecido por la divinidad y goza de grandes riquezas tanto naturales como sociales. Pertenece a la región con la mayor cantidad de reserva hídrica en el planeta, tenemos una biodiversidad amplísima que nos permite gozar de una enorme capacidad para la producción de alimentos y convivir de manera armoniosa con miles de especies únicas en el mundo, gozamos y admiramos una belleza paisajística sin igual, y contamos con antecedentes históricos que se manifiestan y traducen, aún, en prácticas cotidianas en la sociedad peruana.

Entre las caras o expresiones de esta situación desmesurada de pobreza, frente a las potencialidades anteriormente señaladas, podemos señalar: los elevados índices de desnutrición de la niñez, las altas tasas de desempleo y más aún subempleo, la limitada cobertura de un sistema educativo nacional de calidad, las precarias condiciones del sistema de salud, así como las familias pobres comandadas por mujeres, que debido a una situación de abandono del conyugue, asumen la responsabilidad de sacar adelante al núcleo familiar.

Ante esta situación alarmante y frente a la limitada capacidad del estado para resolver estos problemas, surgen nuevas propuestas y visiones de desarrollo en la región; una de ellas sería la significación e importancia creciente del concepto del capital social, el cual, junto al capital económico, natural, financiero, humano, tecnológico, valora los niveles de civismo, la capacidad de asociatividad de la población, los valores éticos de las personas, y los niveles de confianza desarrollados entre ellas. Esta propuesta del capital social nos dice que prestando atención a estos aspectos no directamente económicos pero con alta incidencia en la macro econo-

mía y en la estabilidad política y democrática de la sociedad, se pueden consolidar procesos de desarrollo sostenibles en la sociedad.

En ese sentido, con el afán de querer corroborar lo anterior, en este trabajo se plantea conocer el papel que ha cumplido la formación de Capital Social en Lima metropolitana ante esta situación fenomenal de disparidad entre las potencialidades y la situación de pobreza crítica que enfrentamos. Para ello consideramos pertinente desarrollar en el primer capítulo un acercamiento a los alcances del concepto, las críticas que ha despertado este concepto y su vinculación con las llamadas redes sociales. Luego daremos una breve mirada a las experiencias de formación de capital social en América Latina, y al detenernos en el caso de Lima metropolitana, veremos como ha influido el proceso migratorio en la formación de un llamado capital étnico regional en la zona, como también la situación de las mujeres con respecto a la construcción de este capital dando además un breve vistazo a la experiencia de las organizaciones sociales del distrito de Chorrillos, desarrollada en el marco del proyecto *Hacia la generación de micro emprendimientos con equidad de género en las organizaciones sociales femeninas, como parte del desarrollo económico local del distrito de chorrillos*. Seguidamente describiremos la función desarrollada por el capital social intermediario que vendrían a ser las organizaciones no gubernamentales y las iglesias. Como siguiente tema abordamos la situación del capital social en la actualidad, enmarcado en el tejido social existente, y en los niveles de desconfianza, inseguridad y descapitalización actuales. Por último planteamos las conclusiones de este estudio y la bibliografía consultada.

## 2. ALCANCES AL CONCEPTO DE CAPITAL SOCIAL

La noción de capital social, que fue popularizada por Robert Putnam a partir de su investigación sobre el desempeño de las instituciones gubernamentales en Italia, se encuentra actualmente en plena construcción; mientras el capital físico se relaciona con las riquezas materiales y el humano con las habilidades y los conocimientos de las personas, el capital social alude a los lazos existentes entre los individuos de una comunidad.

Más directamente ligado a su acepción actual, como síntesis de ese forum virtual, antes de llegar a quienes como Pierre Bourdieu, Robert Putnam y James Coleman se han convertido en las fuentes básicas y ya clásicas del debate, se puede establecer un grupo de iniciadores: L.J. Hanifan, Jane Jacobs, Glenn Loury y Ulf Hanners.

Hanifan, autor del libro *El Centro Social*, publicado en 1920 en Boston, y donde afirma que *Capital social no hace ninguna referencia aquí a la acepción*

*acostumbrada. No hacemos referencia a bienes raíces o a propiedades personales o al dinero efectivo, sino más bien a esas substancias que son valiosas en la mayoría de la vida cotidiana de las personas: concretamente, la buena voluntad, las asociaciones, la simpatía y las relaciones sociales entre los individuos y las familias que hacen una unidad social, (...) En una comunidad construida, como en la empresa, allí debe haber una acumulación de capital antes de que el trabajo constructivo pueda ser hecho.*

Ulf Hannerz reconocido antropólogo suizo, usó este término al estudiar en las ciudades los barrios pobres también en la década de los 60. Capital social -para él- hace referencia a los recursos que significan los favores que amigos y conocidos se dan entre ellos para hacer frente a la pobreza<sup>1</sup>.

En la actualidad son tres las grandes tendencias o escuelas que estudian al capital social, ellas son lideradas por Pierre Bourdieu, antropólogo argelino-francés ya fallecido, y los estadounidenses James Coleman, sociólogo de la educación y el politólogo Robert Putnam.

En la revista fundada por el mismo P. Bourdieu, *Actes des Recherches en Sciences Sociales*, publicó en 1980 un artículo corto con el título de *Notes Provisoires sur le Capital Social* en el que lo define como *las redes permanentes y la pertenencia a un grupo que aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales*. Sin embargo, algunos autores creen que este concepto cobra una mayor importancia y divulgación, tras los aportes de Coleman y Putnam al mismo.

James Coleman define el capital social como *los aspectos de la estructura social que facilitan ciertas acciones comunes de los agentes dentro de la estructura*. Así pues lo define a partir de su función, señalando que el capital social implica relaciones sociales, expectativas de reciprocidad y comportamientos confiables, mejora la eficacia, que conlleva un orden público<sup>2</sup>. Coleman precisó que el capital social se refiere a una propiedad presente en las relaciones entre las personas y que este se distingue porque: *no es una sola entidad, sino una variedad de diversas entidades que tienen dos características en común: Todas consisten en un cierto aspecto de la estructura social, y todas facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura* (1990: 302).

Así, Coleman define el capital social por los efectos relacionales presentes en la estructura social que benefician a individuos concretos, y no por las cau-

<sup>1</sup> Citado en: Municipalidad Metropolitana De Lima. Proyecto Construyamos Futuro. *El Capital Social En Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento*. Roberto Arroyo Hurtado. Lima, 2004.

<sup>2</sup> Bernardo Kliksberg, *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*.

sas de estos efectos, dado que estos podrían ser absolutamente diferentes, a pesar de crear el mismo tipo de efecto. Como ejemplo de uno de estos efectos, la confianza generalizada frente a terceros es sin duda uno de los más reconocidos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que también existen otros efectos generados por el capital social, que fueron precisados por Coleman, tales como el potencial de información útil que proporcionan los lazos y relaciones personales (ahorrando el tiempo de llegar directamente hasta la fuente original) o los beneficios *relacionales* que las organizaciones producen para sus miembros, como consecuencia indirecta de sus actividades principales (con el descubrimiento de oportunidades del mercado, la transmisión de ofertas de trabajo, etc.). Estos efectos no se encuentran medidos por los indicadores agregados sobre el grado de confianza interpersonal existente en una sociedad, pero según su funcionamiento concreto, también pueden contribuir a la mejora de los rendimientos políticos y económicos de ésta<sup>3</sup>.

Bastante próxima a la mencionada concepción de Coleman, es la posición centrada exclusivamente en analizar los aspectos micro de creación de capital social desarrollada por Ronald Burt en su libro *Structural Holes* (1992). A pesar de que no se trata de un argumento en términos de elección racional, sino que se basa en el enfoque del análisis de redes sociales, en algunos aspectos se pueden encontrar estrechos vínculos con las instituciones y el enfoque de la elección racional. Para Burt, el capital social es: *una cualidad creada entre la gente (.y.) predice que, en parte, los beneficios de la inteligencia, educación, y la edad dependen de la ubicación de una persona en el seno de la estructura social de un mercado o una jerarquía* (1997: 339).

Por ejemplo, este autor predice que en el seno de una empresa o una organización, los empleados o miembros con más capital social acumulado consiguen beneficios más altos porque se pueden aprovechar, gracias a las relaciones que tienen establecidas entre ellos, o de las desconexiones existentes entre otros individuos, de distintos tipos de beneficios, tanto dentro de la empresa u organización, como también en el contexto de las estructuras sociales o del mercado específico donde actúa tal empresa o organización. Como el mismo Burt dice, *el argumento de los agujeros estructurales [structural holes] define al capital social en términos de las ventajas de información y control que implica ser intermediario en las relaciones entre gente que, si no fuera por ello, estarían desconectadas en la estructura social* (1997: 340).

El ejemplo de la empresa también nos permite recordar que esta actúa a su vez como el marco institucional -el conjunto de reglas formales e informales- que estructura las posibilidades de interacción de los individuos. Conectado a la formulación

<sup>3</sup> Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas y efectos. Jacint Jordana. Washington DC, Junio 2000

de estas configuraciones estructurales, parece claro que Burt también supone que los individuos siguen un comportamiento de carácter maximizador, para obtener el mayor rendimiento posible de sus activos (en términos de capital social)<sup>4</sup>.

Por otro lado Robert Putnam, tiene el reconocimiento de haber relacionado directamente su concepción de capital social a la problemática del desarrollo y a la democracia; entendiéndolo por capital social *los rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas* (1993,167). Es la presencia activa de ese capital social la que está en la base de una *comunidad cívica* activa en el Norte más desarrollado. Tesis que en Italia han sido puestas en cuestión. Para Putnam, uno de los pioneros en la investigación del concepto, el capital social está *conformado fundamentalmente por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad*<sup>5</sup>, el capital social a decir de este autor es la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso sus miembros.

Entonces desde la perspectiva de Putnam, el capital social se constituye a partir de los siguientes componentes, tanto de modo independiente como conjuntamente. En este caso, se puede entrever una secuencia de capital social cada vez más denso que va acumulándose, la cual el autor califica como *civiness*, es decir *civismo* en un sentido muy fuerte.

- a) Relaciones de confianza personal, que generan
- b) Relaciones de confianza social o confianza generalizada, dando lugar a
- c) Normas de reciprocidad y a
- d) Redes de compromiso cívico.

Los elementos comunes, tomando en conjunto las perspectivas mencionadas y otras que no lo han sido, permiten señalar el conjunto de fuentes, condicionantes o resultados que forman parte del proceso de constitución de capital social. Factores que, por la naturaleza de las relaciones sociales que están constituidas, son también capital social, aunque de menor potencia, distintos modos de entender, explicar y aplicar el capital social. De esos distintos modos, son los más relevantes<sup>6</sup>:

- a) El capital social como producto histórico.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Citado en: 'Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza, Una Alternativa para México Revista razón y palabra', Número 37. Por: Martha García, Catedrática del Departamento de Humanidades del ITESM Campus Estado de México.

<sup>6</sup> Municipalidad Metropolitana De Lima. Proyecto Construyamos Futuro. *El Capital Social en Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento*. Roberto Arroyo Hurtado. Lima, 2004.

- b) El capital social como función de la estructura social.
- c) El capital social como recurso posible de ser generado y usar.
- d) El capital social como proceso de gestación de una sociabilidad alternativa.

John Durston (como resultado de sus trabajos en comunidades campesinas de Guatemala) amplía las características que describen el capital social señalando que este capital *abarca las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto*<sup>7</sup> donde la reciprocidad es la base de las instituciones de capital social en comunidades campesinas, y la confianza se construye sobre el pasado, sobre las experiencias de cumplimiento anterior que prueba la confiabilidad de las personas.

Portes (1995) nos habla de capital social en términos de capacidad de individuos para disponer de recursos escasos en virtud de su pertenencia a redes o estructuras sociales más amplias. Obviamente el capital social es parte de nuestra cultura en donde a decir de los autores citados, las relaciones de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción y facilitar la constitución de actores sociales, estimula la confiabilidad en las relaciones sociales y favorece el desarrollo y funcionamiento de normas y sanciones consensuales resaltándose el interés colectivo.

Siguiendo a Coleman y Burt, Sandefur y Laumann (1998) agrupan de forma sistemática los beneficios potenciales que puede llegar a generar el capital social presente en el entorno de un individuo (que éste aprovecha), independientemente de las causas o forma como se haya creado el capital social. Estos beneficios potenciales son la información (facilitando su difusión o limitándola), la influencia y el control (dentro de la parte de la estructura social que se ha apropiado como capital social), y finalmente, la solidaridad social (los beneficios de ayuda mutua y la confianza generalizada). La incidencia de estos beneficios puede afectar sólo a un simple objetivo -o esfera de actividad- de un actor (tal vez afectando negativamente a otras esferas), o bien servir globalmente al conjunto de objetivos de éste<sup>8</sup>. Si el capital social es difuso en toda la sociedad, si es muy fragmentado socialmente, o se encuentra polarizado étnica o políticamente, todo ello conduce lógicamente a distintos tipos de oportunidades para cada individuo en cuanto a cómo aprovechar y disfrutar de los mencionados beneficios<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Durston, J. 'Construyendo capital social comunitario'. Revista CEPAL 69. Engargolado.

<sup>8</sup> Es necesario tener en cuenta que no todos sus efectos tienen por qué ser positivos. Portes (1998: 15-18) alerta sobre el capital social negativo, destacando diversos mecanismos sociales, como la exclusión de los extraños en las comunidades, o las limitaciones a la libertad individual debida al control social en redes con reglas de comportamiento muy estrictas.

<sup>9</sup> Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas y efectos. Jacint Jordana. Washington DC, Junio 2000.

Desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, se puede analizar de forma agregada el nivel de confianza de sus miembros, en el sentido de medir la extensión de la propensión media a tomar obligaciones interpersonales en una sociedad dada (Coleman, 1990: 306). Aunque no tenemos la seguridad de que ello sea debido, en toda su extensión, a los efectos producidos por el capital social, a no ser que ampliáramos nuestra concepción de capital social para incluir la adopción de cualquier tipo de normas y valores sociales, este capital social difuso parece ser muy importante para el funcionamiento de numerosas instituciones políticas y económicas (exógenas al propio capital social). Así, también pueden incidir en la conformación del nivel de confianza directamente otros factores que imponen valores y normas sociales, como la educación, no vinculados directamente a la dinámica de las redes sociales (Whiteley, 1999).

Así, tendríamos que poder explicar, por ejemplo, por qué una investigación del Banco Mundial sobre el capital social en Guatemala encuentra que, en términos generales, los sectores más pobres de la población son los que tienen un capital social más intenso, por lo menos respecto a los lazos de solidaridad comunitaria (Banco Mundial, 2000). Sin embargo, ello tampoco significa que no puedan producirse episodios de un cierto *éxito relativo*, donde este capital social permite algunas ventajas competitivas. Así lo muestra, por el contrario, otra investigación sobre una población de Guatemala, San Pedro Sacatepequez, que nos destaca que es gracias al fuerte tejido comunitario, centrado alrededor de la identidad indígena (y menos sobre lazos familiares concretos) que se ha producido un fuerte desarrollo de la producción artesanal de tejidos mediante una explosión de microempresas (Portes/Landolt, 2000)<sup>10</sup>.

Confrontando estos datos, no parece muy claro que las mismas instituciones que sirven para reforzar el capital social en el ámbito de las comunidades, sirvan también para obtener mejores rendimientos de este mismo capital social, en términos económicos o políticos. Por lo que se refiere a las comunidades, insertas en contextos políticos, sociales y económicos más amplios con un grado de capital social global inferior y muy fragmentado, su elevado capital social "interno" puede encontrarse bastante aislado respecto al exterior, y por lo tanto su posición puede ser muy frágil para poder explotar los posibles beneficios de su capital social. Necesitan instituciones específicas, o oportunidades muy especiales, que les permitan aprovechar sus recursos, proteger sus capacidades en el mercado político y económico nacional o global, y ello generalmente es difícil de lograr; y además, cuando se logra, frecuentemente aparece el peligro de que se generen nuevas dependencias. Por este motivo no sorprende que se destaque la existencia de una posible falacia entre capital social y crecimiento al nivel comunitario:

<sup>10</sup> Ibid.

*Es posible encontrar muchas instancias en las que altos niveles de solidaridad comunitaria coinciden con elevados rendimientos económicos u otros fenómenos positivos. Una falacia demasiado común es concluir que el primer factor causa el otro, sin llegar a considerar la posibilidad de que ambos estén determinados por causas externas comunes* (Portes / Landolt, 2000: 536).

En estos casos, el papel de las instituciones políticas y económicas, entendidas de una forma exógena al propio capital social, es el elemento que puede ofrecer una cierta explicación a la existencia de grandes diferencias en los resultados obtenidos por grupos de población con un nivel similar de capital social. Según como sean las instituciones que regulan el acceso a los mercados y al crédito, o las formas concretas de participación política, estos pueden ser aprovechadas de distinta forma, por comunidades y colectivos que tienen distintos tipos de capacidades y recursos (aunque su capital social sea similar). No hay duda que estas instituciones mismas también pueden tener algún efecto feed-back, de carácter endógeno, sobre el desarrollo del capital social en una sociedad o una comunidad, pero analíticamente es necesario distinguir claramente este efecto de su papel como variable intermedia entre capital social y rendimientos.

Para Durston, uno de los factores identificados como las bases de la construcción de capital social es la identidad compartida. Alejandro Pizzorno nos dice *una acción o una serie de acciones en primera instancia incomprensibles quedan explicadas cuando se logra 'reidentificar' a su actor-fuente situándolo en su contexto cultural propio*, la cita anterior nos permite resaltar la importancia del contexto cultural y de la identidad comunitaria para el entendimiento de la acción, de la confianza y de relaciones asociativas.

Luis Villoro, nos dice que el concepto de identidad es multívoco, concepto que va desde identificar a un pueblo, en el cual basta señalar notas duraderas que permiten reconocerlo frente a los demás, tales como territorio ocupado, composición demográfica, lengua, instituciones sociales, rasgos culturales, y donde establecer su unidad a través del tiempo remitiría a su memoria histórica y a la persistencia de sus mitos fundadores<sup>11</sup>. O bien, entender la identidad como lo que *un sujeto se representa cuando se reconoce o reconoce a otra persona como miembro de ese pueblo, donde la identidad se trata de una representación intersubjetiva, compartida por una mayoría de los miembros de un pueblo, que constituiría un sí mismo colectivo*<sup>12</sup> de aquí la importancia de la identidad colectiva y la memoria histórica que ha decir de autores como Bernardo Klilberg son uno de los puntos básicos del éxito de Villa el Salvador en Perú y las ferias de con-

sumo familiar en Venezuela, de las acciones comunitarias del pueblo de Ticuani, México<sup>13</sup>.

No debemos dejar de anotar también el rol que han jugado las agencias de desarrollo a escala internacional, buscando promover diversos modos de aplicar el capital social a las estrategias de desarrollo. En esa línea se encuentran las propuestas realizadas por el Banco Mundial, la OCDE y el BID. Para el Banco Mundial, el capital social hace referencia a *las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales de una sociedad* (Banco Mundial, 1998). La OCDE lo define, en su informe *The Well-Being of Nations: the role of human and social capital* (2001) como *las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos*. El BID, a través del Proyecto Ética y Desarrollo lo promocionan juntamente con la cultura o el capital cultural como factores renovadores y dinamizadoras de las estrategias de desarrollo. Esas propuestas se basan en los enfoques que sucintamente se han presentado, he intentan esbozar y llevar a la práctica modos de intervención que en términos generales están orientados a:

1. Capitalizar y socializar capital cultural e institucionalización que facilita la acumulación e inversión del capital humano. Lo que permite compartir e intercambiar información y conocimientos que disminuyen la incertidumbre y la desconfianza acerca de los otros actores y de los escenarios en los que se desenvuelven.

2. Generar acciones comunes que han sido consultadas y consensuadas.

3. Lograr en tiempos medianos y largos, objetivos comunes que de modo individual o en plazos cortos, no son asequibles. Es un medio para lograr la equidad.

4. Promover, experimentar y consolidar formas de co-gestión y autogestión de emprendimientos o proyectos para el desarrollo y de co-gobierno y auto gobierno de grupos y ámbitos de diversa escala que fortalecen la democracia.

Dado que las acciones y procesos que tiene al capital social como motor, se hallan en el campo de fuerzas de los distintos actores sociales, económicos y políticos, que representan alternativas competitivas, complementarias, o convergentes, se identifican posibles corrientes que presionan por alinearlas a sus propios fines e intereses.

Entre las posibles de identificar siguiendo las macro tendencias políticas existentes, se tienen:

El llamado tercer sector, signado por la emergencia y consolidación en los países desarrollados de las *Organizaciones Privadas Sin Fines de Lucro*, OSPL pueda

<sup>11</sup> Luis Villoro, sobre la identidad de los pueblos. En *Estado plural, pluralidad de culturas*. México. Ed. Paidós. México. 1998. pag. 64

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Citado en: 'Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza, Una Alternativa para México' Revista razón y palabra, Número 37. Por: Martha García, Catedrática del Departamento de Humanidades del ITESM Campus Estado de México.

suplir o reemplazar al estado en la facilitación de los bienes públicos a los grupos organizados y movilizadas para acceder a ellos. El capital social vendría a reemplazar lo que no pudo la *mano invisible* del mercado, es decir una sociedad auto-regulada y auto-organizada, con un estado reducido<sup>14</sup>.

Otra opción es aquella que apuesta por la interdependencia y la complementariedad entre las políticas públicas y las iniciativas y movilizaciones de la asociatividad. Lechner las califica como neo-conservadora, neo-liberal y tercera vía, pero todas definiendo el rol del capital social como elemento aglutinador y dinamizador<sup>15</sup>.

Aún cuando el concepto es difuso, y que algunos autores como Durston (2002) y Coleman (2001) hablen de capital social individual y comunitario (o colectivo); que nos hablen de niveles comunitarios y supra comunitario (North, 1990); que se clasifiquen las redes sociales (Banco Mundial) de acuerdo a las relaciones que se dan en la comunidad, que son consideradas como aquellas que se limitan a contribuir al bienestar de sus miembros, que son aquellas que abren posibilidades económicas a otros grupos en circunstancias similares, o aquel que vincula el capital social a dimensiones más amplias de la política social y económica; que se hable como un atributo de individuos, expresado en las redes de reciprocidad y asociación (Portes, 1998) o los que opinan que el capital social es un atributo de estructuras sociales, (Putnam, 1993); o bien que se mencione al capital social como una cualidad que existe (preexistente) o un fenómeno deseable y necesario que debe ser fomentado (capital social generado). Aún en esta ambigüedad, hay coincidencias entre las diferentes acepciones de capital social, y es como finalmente asumiremos el concepto en esta investigación, a saber, el capital social es una capacidad o potencial que emana de las redes, donde la confianza, la reciprocidad y la asociatividad son los principios básicos del mismo, a nivel práctico quizás precisamente el carácter marcadamente general del término, el discurso interdisciplinario, es el que permite discutir y ser apropiado por diferentes corrientes teóricas y políticas<sup>16</sup>.

### ¿Por qué es capital el Capital social?

Se considera que el capital social es una forma de capital porque reúne los requisitos que, en opinión de la mayoría, debe reunir el capital para ser tal. El

<sup>14</sup> Municipalidad Metropolitana De Lima. Proyecto Construyamos Futuro. *El Capital Social en Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento*. Roberto Arroyo Hurtado. Lima, 2004.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Citado en: 'Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza, Una Alternativa para México'. Revista razón y palabra, Número 37. Por: Martha García, Catedrática del Departamento de Humanidades del ITESM Campus Estado de México.

capital social tiene el potencial de brindar servicios y, aun así, mantener su identidad (le podemos pedir un favor a un amigo y, aun así, conservar su amistad). El capital social se diferencia de los servicios que presta (distinguimos los sentimientos de solidaridad de un amigo de los favores que éste nos puede hacer). El capital social es duradero (podemos tener amigos por largos períodos de tiempo y, a veces, durante toda la vida). La mayoría considera que los servicios que puede prestar el capital social son valiosos (valoramos las muestras de aprobación e interés que intercambian los amigos, y estamos dispuestos a realizar los mayores esfuerzos para conservarlos). El capital social es flexible (consideramos que los servicios de nuestros amigos son valiosos en distintas situaciones). El capital social es parcialmente fungible (podemos pedir a un amigo que ayude a otro amigo nuestro a quien no conoce). Por último, el capital social a veces sustituye o complementa otras formas de capital (nuestros amigos pueden ayudarnos a mejorar los servicios que obtenemos de otras formas de capital). Hay muchos que vinculan el potencial de servicio del capital físico con su precio. En algunos casos hemos llegado a tener una idea del potencial de servicio del capital social observando su precio. Por ejemplo, el valor del capital social de cada persona podría deducirse en función de la diferencia que existe entre el precio que un vendedor propondría cobrarle a un amigo por un bien, y el precio que le cobraría a un extraño por ese mismo bien (Robison, Myers y Siles, 2002).

En esencia, el capital social es un concepto de capital bien fundamentado, que tiene todo el derecho de ocupar un sitio de honor junto a las demás formas de capital, como el capital físico, el financiero, el humano, el cultural y el natural (Robison, Schmid y Siles, 2002).

Algunos autores asumen el capital social como los sentimientos de solidaridad de una persona o un grupo por otra persona o grupo. Esos sentimientos pueden abarcar la admiración, el interés, la preocupación, la empatía, la consideración, el respeto, el sentido de obligación, o la confianza respecto de otra persona o grupo. Así pues equiparan el capital social a la solidaridad porque ésta es el recurso esencial necesario para las transacciones interpersonales y el poder social. Según Sally (2000), *si por capital social entendemos aquellos activos arraigados y valorados en la interacción social, entonces la solidaridad es, también en este caso, el proceso personal esencial...* Cooley (1902) sostenía que la solidaridad era un requisito del poder social, que sin ella el hombre era un mero animal, sin contacto real con la vida humana; y que al no tener ese contacto con la vida humana, no podía ejercer poder alguno sobre ella (citado por Sally, 2000)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> 'El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro'. Lindon J. Robison, Marcelo E. Siles, A. Allan Schmid. En: *Capital Social y Reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Chile 2003.

Desde esta perspectiva, el capital social es una propiedad de las estructuras sociales. En su aspecto individual toma la forma de redes interpersonales que permiten vincularse con los otros en intercambios sociales, contactos y favores, pero en su sentido colectivo se refiere a la institucionalización de las relaciones de cooperación y ayuda recíproca en el marco de organizaciones, empresas, comunidades locales y grupos que integran la sociedad civil. En esta lógica, el capital social comunitario es más que las redes sociales y da forma a instituciones colectivas<sup>18</sup>.

En la creciente literatura sobre capital social algunos temas aparecen frecuentemente tratados. Estos temas pueden ser considerados como aspectos o dimensiones del capital social:

*Participación en redes:* En todos los usos del concepto aparece como clave la noción de redes de relaciones entre individuos y grupos. Las personas se involucran con otras a través de diversas asociaciones, las que son voluntarias y equitativas. El capital social no puede ser generado por individuos que actúan por sí mismos, depende de la tendencia a la sociabilidad, de la capacidad para formar nuevas asociaciones y redes<sup>19</sup>.

*Reciprocidad:* El capital social no implica el intercambio formal e inmediato del contrato legal, sino una combinación de altruismo de corto plazo e interés personal en el largo plazo. El individuo provee un servicio a otro o actúa para el beneficio de otros con un costo personal, pero en la expectativa de que este *servicio* le será devuelto en algún momento en el futuro en caso de necesidad. En una comunidad donde la reciprocidad es fuerte, las personas se preocupan por los intereses de los otros.

*Confianza:* La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos, lo que supone que otras personas responderán como se espera, ofreciendo apoyo mutuo, o al menos sin intención de causar daño.

*Normas sociales:* Las normas sociales proveen un control social informal que obvia la necesidad de acciones legales e institucionalizadas. Las normas sociales generalmente no están escritas, pero son comprendidas por todos, tanto para determinar qué patrones de comportamiento se esperan en un contexto social dado, como para definir qué formas de comportamiento son valoradas o socialmente aprobadas. Hay quienes argumentan que donde el capital social es alto, la criminalidad es baja y existe escasa necesidad de un control policial más formal. Por el contrario, donde existe un bajo nivel de confianza y pocas normas socia-

les las personas se involucrarán en una acción colectiva solamente en un sistema de reglas y regulaciones formales.

*Pro actividad:* Lo que está implícito en varias de las categorías anteriores es un sentido de eficacia personal y colectiva. El desarrollo del capital social requiere del involucramiento activo de los ciudadanos en una comunidad. Ello es enteramente distinto a recibir servicios aunque éstos sean de derechos humanos. El capital social se refiere a las personas como creadoras y no como víctimas.

## Redes sociales

Interesa finalmente considerar las redes sociales como otra dimensión del capital social. Se entiende por redes sociales aquellas estructuras de sociabilidad a través de las cuales circulan bienes materiales y simbólicos entre personas más o menos distantes. Las redes sociales operan como uno de los recursos básicos de supervivencia de familias en condiciones de pobreza. Son también uno de los mecanismos importantes de movilidad social y aprovechamiento de oportunidades<sup>20</sup>.

El estudio de redes sociales tiene un importante desarrollo en la antropología, la sociología y la psicología social a partir de los años setenta, existiendo una amplia bibliografía sobre el tema. La investigación sobre redes sociales abarca diversos temas tales como el acceso al mercado de trabajo, las redes de apoyo para la solución de problemas, las relaciones de amistad, entre otros. En América Latina, el foco de interés principal ha estado en las redes de subsistencia de los pobres. Se trata de relaciones establecidas entre familiares, vecinos y amigos que habitan en la misma área física y comparten una situación de pobreza. El trabajo pionero fue realizado en México por Larissa Lomnitz, quien describe la red social como un *mecanismo efectivo para suplir la falta de seguridad económica que prevalece en la barriada* (Lomnitz, 1994). La autora destaca esencialmente la función económica de los intercambios que se dan en las redes sociales.

En un artículo reciente en que dan cuenta del estado del arte de la investigación sobre redes sociales, Richards y Roberts señalan que *varios informes demuestran que las redes sociales han sido los medios principales por los cuales los pobres latinoamericanos han hecho frente a la vida urbana, proporcionando el apoyo y la pericia para construir una casa, encontrar empleo u obtener ayuda en emergencias financieras y médicas*.

Los pobres han demostrado ser hábiles para la creación de redes sociales, particularmente con los parientes (Richards y Roberts, 2001, p. 4). Asimismo, estos autores señalan que varios factores favorecieron la creación de redes sociales entre

<sup>18</sup> 'La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas'. Guillermo Sunkel. En: *Capital Social y Reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Chile 2003.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

los pobres urbanos, contribuyendo a lo que califican como una *historia de éxito*. Entre estos factores destacan la migración sustancial del campo a la ciudad, con el traslado consiguiente de las relaciones sociales de tipo rural; el proceso de asentamiento informal, que implicó la cooperación entre los primeros pobladores en defensa propia en contra del desalojo, para instalar infraestructura urbana básica y construir instalaciones comunitarias; las labores de la economía informal urbana, donde las redes sociales pasaron a ser elementos clave para el acceso a mercados laborales; por último, el desarrollo de redes vinculadas a las iglesias (principalmente evangélicas), las que fueron atractivas para aquellos sin otras fuentes sólidas de apoyo social (Richards y Roberts, 2001)<sup>21</sup>.

### Críticas al Capital social

No obstante, como todo lo que es novedoso y revolucionario, el capital social tiene también sus detractores, por ejemplo es criticado por quienes sostienen que no es realmente una forma de capital, y porque no puede ser medido (Arrow, 1999, citado por Robison; 2003), otra de las mayores críticas es aquella que señala que en las asociaciones civiles es necesario la participación del Estado, pues de lo contrario nos encontramos ante una perspectiva romántica de la comunidad y el capital social (Levi, 1996), de aquí la importancia de la relación del capital social y el Estado. En esta misma línea se señala la ausencia del tema del poder en el debate sobre el capital social. La objeción para otros autores como Serageldin (1998) es el que no hay consenso acerca de los modos particulares en que ese capital hace su aporte al desarrollo, así como la forma en que se puede generar y utilizar, además de cuestionar el que no se llegue a un consenso sobre el modo en que se le puede materializar y estudiar empíricamente. Sin embargo, y a pesar de que parecería ingenuo pensar en confianza y redes solidarias, el concepto del capital social tiene una importante traducción práctica en el desarrollo de las comunidades donde ha demostrado sus beneficios obviamente en un entorno institucional favorable<sup>22</sup>.

Existen también autores que mencionan las dificultades metodológicas a enfrentar en el estudio del capital social, estas derivan de la invisibilidad o intangibilidad de las relaciones sociales propiamente dichas, se pueden observar e incluso cuantificar sus manifestaciones concretas como las organizaciones, los proyectos colectivos, las acciones asociadas o de masas, etc. El capital humano -es decir los atributos, los conocimientos, las habilidades, las capacidades, los habitus (Bourdieu, los define como el conjunto de predisposiciones que las per-

sonas heredan de sus posiciones sociales), que pertenecen a las personas- o el capital cultural -pueden ser visible o tangibles a diferencia del capital social. En esa medida, Coleman señala que el análisis cualitativo es el más apropiado para investigarlo.

### 3. EXPERIENCIAS DE CAPITAL SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Están apareciendo en estado germinal, nuevas alternativas encarnadas en los portadores colectivos de capital social de alta densidad, como son los que concurren a encuentros como el Foro Social que se organizó en Porto Alegre en su primera versión y que va evolucionando a posiciones más cercanas a los nuevos movimientos sociales que marcaron el IV Foro realizado en la India, y el último V foro nuevamente en Porto Alegre, donde organizaciones y movimientos sociales se proponen promover una globalización alternativa a la capitalista, bajo el lema de *Otro mundo es posible*, lo que implica generalizar, universalizar, globalizar, componentes claves del capital social como la confianza, la solidaridad, la reciprocidad, etc. En suma, el capital social, como es fácil colegir, está inserto en los procesos que tiene que ver con el fortalecimiento de la sociedad civil, que tiende cada vez más a reforzar su protagonismo en los enfoques y experiencia de desarrollo social y cultural a la par que iluminan las limitaciones de los factores de competencia y utilidad propias de la economía del mercado o las de la actuación del estado, cuando este se inhibe o cuando se impone. En esa medida el capital social hace tangible las virtudes potenciales de la sociedad civil, aunque siempre hay el riesgo como en todo uso de capital, que los medios y recursos que el capital corporiza y acciona puedan ser derivados a otros fines que reproduzcan o agraven las limitaciones y distorsiones del mercado y del estado<sup>23</sup>.

En la región latinoamericana se conocen varios casos en donde el fomento y la utilización del capital social ha dado muy buenos resultados, reseñaremos muy brevemente los mas resaltantes<sup>24</sup>.

Algunos de los ejemplos ampliamente estudiados e incluso reconocidos a nivel internacional por sus resultados en el combate a la pobreza es el caso de las comunidades campesinas de Chiquimula, Guatemala en donde mediante el Programa de Apoyo a los pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula, se mostró que es posible construir el capital social comunitario en grupos que aparentemente carecen de él, lo que los llevo a mejorar su nivel de vida y alejarse del clientelismo autoritario y del pasivo.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Roberto Arroyo Hurtado, El Capital Social En Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento. Municipalidad Metropolitana de Lima, 2004.

<sup>24</sup> Ibid.

Otro ejemplo es el de Venezuela donde a través de las ferias de consumo familiar se mostró que el trabajar con el capital social sí redundaba en mejores condiciones de vida e igualdad al interior de la comunidad; otro ejemplo es el que dio el municipio de Porto Alegre, Brasil donde el alcalde a través del *presupuesto municipal participativo* invitó a la población a gestionar el rubro de inversiones del presupuesto municipal, obviamente la invitación no fue solo discurso sino que estableció un sistema que posibilitaba la participación masiva de la ciudadanía, fue tal el éxito que las Naciones Unidas señaló a Porto Alegre (a través del presupuesto municipal compartido) como una de las mejores experiencias de *compartir el poder* ya que la cultura asociativa preexistente y el apoyo de las autoridades municipales fueron la base esencial, generando un proceso donde se demostraron las potencialidades que fluyen cuando se superan las oposiciones entre Estado y sociedad civil.

Otro de los ejemplos considerado a nivel internacional como *prácticas sociales de gran éxito* es el caso de los arenales de Villa El Salvador, en Lima, Perú, comunidad de más de 380 mil de habitantes, en donde a través de unidades organizativas los pobladores buscaron y aún buscan soluciones y gestionan los asuntos de su comunidad. Esta localidad cuenta hoy con 350 mil habitantes, los cuales en algo más de 30 años de existencia lograron mejorar las condiciones de vida de los pobladores a través de una experiencia de participación cívica, cooperación y confianza mutua, apoyada en los rasgos de la cultura local. Villa El Salvador nació oficialmente el 11 de mayo de 1971, pocos días después de que cientos de migrantes procedentes de los callejones de Lima y Surquillo tomaron tierras públicas en las afueras de la capital de Perú. En cuestión de horas se sumaron otros miles. Tras un intento fallido de desalojo, las autoridades trasladaron a las primeras 2.300 familias a unos arenales que se constituyeron en el núcleo original de la localidad. En un mes el arenal se pobló con más de 100 mil personas, en su mayoría provenientes de los *cinturones de miseria* de los alrededores de Lima. Traían con ellos la cultura indígena de cooperación y actividad comunitaria, que fue la base para iniciar un proceso de desarrollo urbano y social a partir del trabajo voluntario que le valió a la localidad el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia (1987) y otros reconocimientos internacionales, entre ellos de las Naciones Unidas y la UNESCO.

Sin lugar a dudas en todos los ejemplos anteriores las comunidades siguen siendo pobres y con problemas de abastecimiento, como en el resto de su país, sin embargo los logros son superiores a los alcanzados a nivel nacional y mucho mejores que los de comunidades pobres que no han sabido o no se les ha permitido aprovechar su capital social.

¿Cuáles han sido las claves del desarrollo del capital social? En las comunidades de Guatemala, Venezuela, Brasil y Perú, entre otros, se ha demostrado que

cuanto más capital social, menores costos de transacción en la operaciones entre los agentes económicos, menor criminalidad y más gobernabilidad democrática. Esto obviamente si el fomento al capital social va de la mano con políticas públicas, que a diferencia de los enfoques asistencialistas y clientelistas, busquen que la población que se encuentre en condiciones de pobreza supere sus sentimientos de dependencia y gane confianza en sí misma diseñando y ejecutando juntos proyectos basados en los activos de la comunidad, o en términos de algunos investigadores argentinos, trabajando en la *construcción comunitaria*.

Mientras los programas sociales diseñados para erradicar la pobreza, partan de una lógica asistencialista que fomente la receptividad pasiva y la dependencia, y más aún que no solo ignore sino incluso bloquee el capital social y la riqueza de las comunidades desdeñando el aporte de la sociedad civil al desarrollo, difícilmente disminuirémos la brecha entre ricos y pobres, que no solo se observa por la inequidad de los ingresos, también la desigualdad en activos productivos como es la distribución desigual de la tierra, inequidad en el acceso al crédito, igual acceso a oportunidades sin importar el género, acceso al sector salud, la inequidad del sistema educativo y el mundo de la tecnología e informática, conlleven a un estancamiento en el desarrollo y calidad de vida de las personas<sup>25</sup>.

Para disminuir estos problemas, una alternativa es el fortalecimiento del capital social, que implica *consolidar la sociedad civil a través de políticas que mejoren la confianza, (que es fuertemente erosionada en sociedades polarizadas), también implica propiciar el crecimiento de la asociatividad y la reciprocidad*.

#### 4. EL CAPITAL SOCIAL DE LIMA METROPOLITANA

La década del 40 del siglo pasado, la ciudad de Lima, fue testigo de un fenómeno hasta ese entonces sin precedentes. Grandes masas de población mayoritariamente andina se volcaron a la ciudad, pareciendo re fundar Lima sin quererlo ni quererla. Desde entonces tenemos otra capital y otros capitales: económicos de poca envergadura, pero muchos y diversos capitales humanos, culturales y sociales, que significan o pueden significar diversas y fecundas posibilidades, así como también más problemas y déficit de los que agobian a la ciudad y a sus gentes.

A partir del proceso de asentamiento en Lima, de estas masas provincianas - andinas principalmente- debemos reconocer el aporte al capital social que los migrantes trajeron, aunque la gran mayoría de ellos en situación de exclusión, marginación y discriminación. Con seguridad estas condiciones, aún vigentes

---

<sup>25</sup> Ibid.

estuvieron en la base de los procesos de generación, acumulación y uso de los diversos y desiguales capitales sociales que han generado en Lima.

El Cercado de Lima, su reconocido centro histórico, centro político y corazón simbólico del país muestra los cambios que se intensificaron en la segunda mitad del siglo XX. Si bien el rol de espacio económico para los migrantes se ha relocalizado a zonas menos céntricas, el espacio social de significación nacional, está en reconstrucción principalmente con los recursos y patrones culturales de los provincianos.

Los espacios y actividades que estos grupos y personas asumieron, sumado a su alto grado de cohesión social y cultural, debido a posibles relaciones de parentesco, compadrazgo y/o paisanaje, fueron y son verdaderos centros de manifestación, generación, reproducción articulación, acumulación y difusión de elementos sociales y psicológicos que desembocan o pueden desembocar en distintas formas de capital social. Es el magma social listo a fusionarse y emerger como redes sociales para distintos fines<sup>26</sup>. Las redes primarias -o al inicio simples contactos, embriones de futuras redes- de carácter familiar, parental o paisanal (de paisanaje) en un momento del proceso de formación de capital social, pueden ser vistas ya sea como insumos, aglutinantes o vectores de otras que llamaremos redes secundarias y que son medios para emprendimientos que significan acuerdos, compromisos, responsabilidades y riesgos de mayor envergadura.

Según el antropólogo peruano Roberto Arroyo la diferencia entre redes sociales y capital social, radica en que las redes pueden significar o tener valencia positiva como en el caso del capital social o negativas, como en las mafias o las pandillas juveniles. Las redes en sí mismas no constituyen capital social. Deben posibilitar el acceso a recursos considerados valiosos por las personas o grupos de ellos, de ese modo se convierten en medios para el logro de fines, bienes o servicios públicos o semi-públicos que no son asequibles por medio del mercado, aunque en un momento posterior sirvan para intercambios económicos o contractuales<sup>27</sup>. Así también el enfoque de la Investigación Acción Participativa IAP, plantea que de lo que se trata en ciencias en general, y en las ciencias sociales en particular, es encontrar y saber cambiar las matrices o esquemas reticulares que gobiernan nuestras vidas. Y eso tanto desde los *esquemas conceptuales, relacionales y operativos* (ECRO) que podamos haber construido colectivamente en cada cabeza, sociedad o pequeña comunidad, son los vínculos relacionales y sus dinámicas las que van construyendo a los sujetos y los procesos, desde su capa-

cidad de acoplamiento o de juegos, ante los condicionantes externos e internos. No es tan importante la sociedad en su red en conjunto o tales o cuales actores, sino los *conjuntos de acción* intermedios los que bloquean o hacen emerger las nuevas situaciones. Como los vínculos o las relaciones no son fáciles de ver, y además están en continuo cambio, la dificultad es encontrar herramientas operativas para poder hacer algo útil a partir de una realidad tan dinámica. Porque las cuestiones centrales de las redes siguen siendo su carácter de juego de poderes, desde lo cotidiano local hasta las redes mundializadas; y las dinámicas de saltos y bloqueos en que se ven atrapadas, y saber cómo operar lúcidamente ante las situaciones tan imprevistas y complejas que comportan<sup>28</sup>.

A partir de la aplicación de una serie de instrumentos de investigación que este enfoque propone, como los sociogramas, se pueden establecer conjuntos de acción que intentan develar estas situaciones complejas que mencionábamos anteriormente. Al reconocerlas podemos establecer y conocer su mecanismo para articularse y responder a un tema o problemática en concreto, aunque estas redes estén diferenciadas, pueden ponerse de acuerdo para asumir un trabajo conjunto y conseguir resolver algún objetivo propuesto.

En las últimas décadas han alcanzado notoriedad experiencias de diverso carácter que tienen que ver con utilización de altas tasas de capital social por parte de grandes grupos conformados por personas que tuvieron un nivel de generación y acumulación de capital social a través de redes primarias, llamado también capital social solidario. Entre los más significativos resultados o manifestaciones de redes secundarias o capital social para la reciprocidad, se tiene en Lima:

- a) Organización y movilización para la toma de tierras eriazas (*invasiones*) para obtener un lote para la futura vivienda;
- b) Organización y emprendimiento para negocios de modo conjunto, que luego darán lugar a las micros y pequeñas empresas de producción, comercialización y de servicios (Mypes y Pymes);
- c) Organización y gestión de vecinos para lograr servicios urbanos (la habilitación urbana, agua potable, alcantarillado, alumbrado eléctrico, etc.
- d) Organización y gestión de servicios de salud, educación seguridad y transporte.
- e) Organización, cooperación y compromisos de reciprocidad para afrontar obligaciones en fiestas patronales (*pasar los cargos*) de sus lugares de origen.
- f) Organización y compromisos para fundar asociaciones de residentes en Lima o clubes deportivos, o asociaciones de feligreses.

<sup>26</sup> Roberto Arroyo Hurtado. Lima, 2004. *Municipalidad Metropolitana de Lima. El Capital Social en Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento.*

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Tomás R. Villasante, *LA SOCIO-PRAXIS: un acoplamiento de metodologías implicativas.*

g) Organización y compromisos para apoyar candidaturas en elecciones de directivas de asociaciones de vecinos, deportivas, o de regidores o alcaldes en sus lugares de origen. y también en Lima

h) Organización y cooperación para atender requerimientos de instituciones públicas o privadas en sus lugares de origen.

i) Organización efímera para afrontar solidariamente necesidades de familiares vecinos, parientes o paisanos, en caso de accidentes o muertes o *apuros* económicos.

Manifestaciones concretas de esas redes han significado casos como los siguientes en Lima:

- El surgimiento y constante mejoramiento de asentamientos urbanos populares como los casos consagrados de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Huaycán, la UPIS Huascar, las MIADES del Agustino etc., que en todos los casos tuvieron como aliado al capital institucional estatal y municipal.

- El surgimiento de conglomerados productivos y comerciales como el Parque Industrial de Villa El Salvador, el Centro Comercial Gamarra y Oyaraya en La Victoria, las grandes aglomeraciones de comerciantes o mega mercados como los de Caquetá, Huamantanga y últimamente Unicahi.

Forman parte de este fenómeno, los casos de acumulación y uso intenso de capital social a través de redes personales, como sucedió en el comercio de alimentos básicamente, formados por las reinas o reyes de la papa, la cebolla, etc. Estos y muchos otros casos anónimos que explican el crecimiento de los llamados *conos* (zonas periféricas de la ciudad de Lima, que actualmente aglomeran a grandes cantidades de población), o la proliferación de las MYPES y PYMES, tanto las de sobre vivencia que son la mayoría como las exitosas, son resultados de los procesos y mecanismos que han devenido a raíz de la inmigración masiva de pobladores andinos, tanto de ciudades como de comunidades o centros poblados rurales, pero que tiene en común el compartir una misma procedencia étnica que amalgama patrones culturales y relaciones sociales que son propios de la cultura Andina tradicional: la reciprocidad, la cooperación, la ayuda mutua, el trabajo en común, la emulación competitiva, etc. que pueden constituirse en materia prima o componentes de distintas formas de capital social, que se acumulará y se invertirá fructuosamente si existen condiciones propicias para ello.

A continuación veremos el recuento del estudio elaborado por Arroyo sobre las distintas muestras de capital social de base étnica, que existen en la ciudad de Lima.

#### 4.1. Capital social étnico-regional

El supuesto que subyace hasta aquí es que la etnicidad es una fuente para la generación de relaciones sociales y difusión de valores que permitan la formación y acumulación de capital social. Por eso se podría afirmar la existencia de un capital social étnico o de base étnica. En este caso, este capital, procedente de diversas regiones, provincias y comunidades y articulado de distintas formas, es el que está en la base de una de las vertientes más importantes de la formación del capital social en Lima<sup>29</sup>.

LIMA METROPOLITANA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LUGAR ORIGEN, POR ÁREAS

ÁREAS	Población CENSADA	%	Población LIMEÑA	%	Población MIGRANTE	%	Población EXTRANJERA	%
ÁREA NORTE	1429755	100	845888	59.2	582016	40.7	1851	0.1
ÁREA ESTE	1345522	100	744132	55.3	597208	44.4	4182	0.3
ÁREA SUR	855662	100	503981	58.9	350922	41.0	759	0.1
ÁREA CENTRAL	1264897	100	785501	62.1	469495	37.1	9901	0.8
CENTRAL SUR	796920	100	490064	61.5	289191	36.3	17665	2.2
BALNEARIOS DEL SUR	13371	100	9110	68.1	4184	31.3	77	0.6

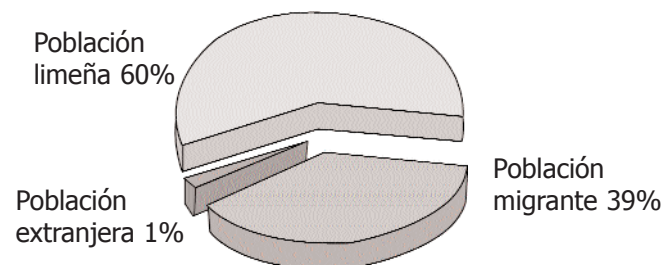
Fuente: Lima Metropolitana: Perfil Sociodemográfico. INEI, 1996

El censo de 1940 había registrado que el 28.5 % de la población limeña había nacido fuera de Lima. De manera ascendente los censos de 1961 y de 1972 indicaban que esta misma variable ascendía a 43 %. Así pues el fenómeno migratorio era percibido como una amenaza por la población criolla, por diversas cuestiones como el ordenamiento territorial, la ocupación de puestos

<sup>29</sup> Ibid.

de trabajo o la saturación de los servicios sociales. Analizando la tendencia migracional, la base étnica para la producción de este tipo de capital social ha disminuido (el flujo migratorio ya no es tan continuo como en las décadas señaladas), pero no al extremo como para que deje de ser relevante para la formación y permanencia de este tipo de capital social.

LIMA METROPOLITANA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LUGAR ORIGEN



Fuente: Roberto Arroyo Hurtado. Lima, 2004. *Municipalidad Metropolitana de Lima. El Capital Social en Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento*

### Capital Social Étnico en Acción: Redes de migrantes andinos

Dos formas de redes sociales desarrolladas por los migrantes en Lima son bastante conocidas. Las primeras surgieron para la inserción de los migrantes en Lima y las otras han dado lugar a las organizaciones de residentes en ella según su lugar de procedencia geográfica y de su status social.

Las asociaciones de Residentes, son el mayor producto de las redes primarias de capital social, caracterizadas por la solidaridad más que por el intercambio. Su relevancia en la formación masiva del capital social limeño se debe a su magnitud, permanencia y logros. Las asociaciones responden a diferentes ámbitos de procedencia y a orígenes sociales desiguales lo que tiene repercusiones importantes en su desempeño y sus capacidades de reaccionamiento con otros actores.

Las asociaciones departamentales de residentes, se autodenominan Clubes - agrupan a migrantes de status económicos-sociales más altos que el resto; se tratan de las elites que residían en las capitales departamentales.

Por otro lado, también existen asociaciones provinciales de residentes en Lima, las cuales son más representativas de lo que se está argumentando como capital social étnico-regional. Son más homogéneas en sus inicios, para luego acusar diferencias por el ascenso o estancamiento y, en algunos casos, descenso

social de sus integrantes. En principio priman los valores y las redes de relaciones que hemos calificado como primarias.

En las asociaciones de Comunidades Campesinas y Centros Poblados, es mayor aún la densidad de las relaciones primarias así como la vigencia de los valores y pautas culturales comunitarias. Son probablemente los espacios sociales de mayor resistencia al cambio que la inserción en Lima provoca en los migrantes de modo individual o familiar. En estos espacios la reproducción de sus tradicionales patrones tienen mejores y mayores posibilidades de permanecer aunque con el paso del tiempo los cambios se abren paso.

### Capital Social Urbanizado y Urbanizador: Organizaciones y Movimientos Sociales Vecinales

La categoría de capital social ilumina el modo en que fue posible que los migrantes, que en sucesivas oleadas ocuparon los eriazos en las faldas de las estribaciones de los Andes y también en las áreas de cultivo de los valles del Rímac y del Chillón sin que medie el mercado ni el Estado, o de otro modo, como respuesta a la exclusión del primero y a la represión del segundo, primero y luego a su mirada y actitud displicente y permisiva.

La gran magnitud de la urbanización sin industrialización, fue facilitada por medio del capital social de base étnico-cultural andino y costeño. La invasión o urbanización informal significó la transformación de ese capital en capital social urbanizado. Se aunaron a ellos, los migrantes que provenían de las provincias costeñas, al sur y al norte de Lima y en menor número de la selva. También los contingentes limeños sin techo. Es ilustrativo de la existencia de este tipo de capital social, que existiendo japoneses o chinos pobres, en las barriadas en las primeras décadas no se encontrarán personas de esta procedencia.

Este capital estuvo presente en la etapa de organización para la toma o invasión. Luego en el acto mismo que obtiene y consolida el terreno para la barriada, los lotes para el local comunal, la infraestructura y los servicios básicos y para su familia. También organiza la resistencia a la represión del Estado en las barridas de primera generación. Luego en la gestión de los servicios básicos aún de modo muy precario como el agua potable. Más adelante desarrollando otras formas organizativas como los Comités Por Obras para el agua potable a domicilio, alcantarillado, alumbrado eléctrico y transporte.

La movilización de este capital social ha logrado llamar la atención sobre las limitaciones de la institucionalidad municipal, estatal y privada, que deberían de facilitar la formalización, racionalización y financiamiento del proceso urbanizador. La proliferación de las barriadas y la construcción de las viviendas, es decir el capital social urbanizador también contribuyó paradójicamente a profundizar

la inhibición o acción muy limitada de políticas públicas y de inversiones privadas: ambos, mercado y estado saludaron la solución popular al problema de la vivienda.

Luego de su enfrentamiento con Sendero Luminoso y haciendo suyas la estrategia de la participación popular o vecinal o ciudadana, expresado en el lema *Protesta con Propuesta*, estas organizaciones vecinales junto con las de mujeres (Comités de Vaso de Leche y Comedores Populares) así como con las Juntas Vecinales, impulsadas desde las Oficinas de Participación de las Municipalidades merced a la Ley Orgánica de Municipalidades, la anterior y la actual, así como también por las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y las ONGs se dedican a gestionar el saneamiento físico-legal de sus asentamientos, la obtención de servicios básicos, pistas y veredas, seguridad y recientemente la formulación participativa de planes y presupuestos participativos distritales que las nuevas normas estatales y municipales han estipulado. Por último, un número variable de dirigentes vienen incorporándose mediante elecciones a los flamantes Comités de Coordinación Local (CCL) en las Municipalidades Distritales.

### **Capital social informal y emprendedor**

Las bases sociales y culturales de estos ya no serán solo resultados de las afinidades primarias de la población que generó la expansión de Lima. Su actuación tendrá como escenario la lucha por la sobre vivencia y en ese camino se forjó un capital social emprendedor. El aporte fundamental que se puede sintetizar es haber llamado la atención sobre la economía -es decir los procesos de producción, distribución, circulación y consumo- entendida como una realidad tejida de relaciones sociales.

### **Capital social comercial: Organizaciones y gremios de comerciantes**

Los procesos de marginalización y de no absorción de la fuerza de trabajo por una estructura ocupacional que no la demandaba, determinó que los miles de marginados o los inempleables -migrantes en su gran mayoría- dejaran de ser el ortodoxo *ejército industrial de reserva* y que, además de ser los auto-construtores de sus barrios y viviendas, se convirtieran también en auto-generadores de su propio empleo. Se generalizó la situación conocida en el mundo popular como los *hombres de 7 oficios y 14 necesidades*. Los buscadores de empleo precario y mal remunerado, los *cachueleros*, fueron optando por generar pequeños negocios en base a redes familiares y de parientes. Igualmente en esta lógica las mujeres y más tarde los niños y niñas se lanzaron a *recursearse*.

Se inició así el proceso de *destribalización* como dicen los antropólogos o des-etnización parcial del capital social. Al refundar la capital, ese capital social inicial, étnico, se urbanizó en su propio modo de hacer ciudad, de modo informal, pero no uniforme. Como parte de la nueva cultura urbana emergente, peyorativamente calificada por los limeños como *chicha*, el patrón asociativo étnico con base territorial (departamental, provincial, distrital o comunal) fue conformando una híbrida cultura organizacional, que estará en la base de las nuevas formas de capital social cuya heterogeneidad y -probablemente por ello- fragmentación, se vienen constituyendo en una potencialidad como una limitación.

Para solaz de los científicos sociales surgió el misterioso y atrayente *mundo de la marginalidad*. Los partidos *revolucionarios* vieron en ellos a los que realmente no tenían nada que perder, a diferencia de los proletarios que contaba con un puesto de trabajo y un salario fijo. Así pues, los vendedores ambulantes por miles invadieron plazas, calles y veredas alrededor de las áreas y centros comerciales, en los mercados minoristas y en *La Parada*. Surgieron como hongos puestos, kioscos y paraditas. En el Cercado de Lima estuvieron establecidos de modo permanente más de 25,000 *ambulantes*.

La motivación que hizo que *bajaran* de los *conos* y que *tomaran* las áreas más dinámicas comercialmente de la capital, fue la necesidad de auto generar ingresos para la sobre vivencia pero el anclaje que los enraizó en *sus puestos* fue el capital social. Redes de familias, de paisanos, de vecinos, de despedidos, de profesionales con escasa remuneración (profesores, por ejemplo). La ocupación de una plaza, de una calle, de una vereda, requiere coraje o falta de urbanidad, pero quedarse y convertirla en un medio estable de trabajo, requiere organización y gestión eficaz. Lograron, incluso, que los alcaldes, los formalizaran en los lugares *tomados*.

Ese trajín social fue fortaleciendo su capacidad asociativa, que luego de tres décadas les permitió, también, negociar con las autoridades su re localización en galerías comerciales con aportes de capital dinero, para muchos sorprendentes.

En esta particular cristalización de capital social, existen casos muy representativos de la plasticidad de este para combinar varias fuentes de relaciones. Uno de ellos, es el caso de la Asociación de Comerciantes San Pedro de Unicachi, fundada en 1999. Se inició en los años 60 a partir de la Asociación Distrital Unicachi -que era la organización de los migrantes de ese distrito-comunidad de la cultura andina aymaras en el departamento altiplánico de Puno. En la actualidad son 360 comerciantes aymaras que desarrollan una intensa actividad multifacética cuyo eje vertebrador es la comercialización de alimentos. A la fecha han invertido alrededor de 4 millones de dólares en la adquisición de terrenos para la construcción de un mega mercado en el cono norte, adquirido en 2.400.000 dólares. Además, de esas actividades también organizan los domingos festivales de música folklórica y en los meses de verano abren una escuela de danzas puneñas. En una revis-

ta que publicaron a raíz del primer aniversario del mercado, el presidente de la Asociación dice *había llegado el momento de demostrar, con hechos, a los herejeros de la cultura criolla de que los provincianos, en especial los unicachinos, podíamos emerger y sobresalir económicamente en la sociedad limeña. Pese a las dificultades y a las trabas que nos ponía el sistema.*

En suma, capital social étnico y cultural, no solo de solidaridad sino de reciprocidad y ayuda mutua, al que se añade capital dinero, y especialización en comercialización; todo ello concentrado por una dirección que logra acceder a capital financiero y político es lo que va coadyuvando a las plasmación de los objetivos corporados.

### **Capital social productivo: Organizaciones y gremios de micros y pequeños empresarios**

Por otra parte, el proceso de capitalización social encontró crecientemente otras vías y destinos. Paralelamente a la pléyade de oficios y de micros y pequeños negocios, ambulantes y productores, en diversos lugares de los *conos*, fueron emergiendo como el *polo marginal* o el *sector informal de la economía*, pequeños productores.

Artesanías utilitarias tradicionales -zapatería, carpintería en madera, tejido y confecciones, principalmente- y otras surgidas para proporcionar bienes y servicios demandados en los sectores populares como esteras, o carpintería metálica, fueron emergiendo en determinadas áreas de los *conos* y en muchas de ellas a partir de las redes de parientes, paisanos y también de vecinos.

De ese modo, las PYMES productivas se depuraron, principalmente las que dejan de ser de sobre vivencia, reorganizándose dentro de los marcos de las relaciones sociales contractuales, propias del mercado de trabajo. De los miles de MYPES y PYMES que se han constituido no más del 10 % son productoras. Pero a pesar de ello y para los fines que interesa, han generado una dinámica de desarrollo económico local que hasta los 70 era poco importante en los *conos*. Esa marcada inclinación a la laboriosidad y a la asociatividad de los migrantes y de los nuevos limeños, ha desarrollado otras redes que han dado lugar a que en diferentes rubros hayan emergido aglomeraciones y conglomerados de microempresarios y a organizaciones que las agrupan por rubros o por su localización espacial específica. Las aglomeraciones de mayor envergadura en Lima son: Parque Industrial de Villa El Salvador, carpintería en madera y carpintería metálica. Gamarra, que surgió como emporio comercial de confecciones y telas para luego incorporar a las unidades de producción. Se instalaron 18,000 comerciantes y productores.

A nivel metropolitano los gremios de PYMES no han logrado, al igual que las organizaciones territoriales, constituir una red que pudiera sistematizar sus expe-

riencias y elaborar propuestas de reformas institucionales y políticas para el fortalecimiento de este sector, que en volumen de unidades y de puestos de trabajo es el más importante no solo de Lima sino del país.

En la Sociedad Nacional de Industria, SNI, surgió el primer gremio de esta escala de empresas. Fue el COPEI, Comité de Pequeños Industriales. F. Velarde señala que tendría 10,000 miembros pero solo 500 serían socios inscritos. Estos luego lograron organizar la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú, APEMYPE, en 1974. Como clara manifestación de la eficacia de las redes para acceder a recursos como los políticos, uno de sus presidentes fue elegido Primer Vice-presidente del país en la primera elección del Presidente Fujimori. Además, otro pequeño industrial fue el Segundo Vice-presidente. Así pues hemos visto como el uso del capital social ha sido captado por los gobiernos de turno y de esta manera los fines han sido mas bien empleados clientelariamente sin proponer ni buscar mejoras en el conjunto de la población.

En otro nivel y basado en apoyo de entes privados la formación de pequeños Bancos Comunales en el distrito El Agustino es en la actualidad una prometedora muestra de las potencialidades del capital social que se proyecta más allá de redes primarias. En este caso se podrían ampliar los márgenes de ganancia de estas experiencias si es que se apoyan las diversas iniciativas locales planteadas desde las redes sociales existentes en la comunidad.

### **4.2. Las mujeres y la pobreza**

Los estudios de género aportan una riqueza de conocimiento respecto de las características en impactos diferenciados que tiene la pobreza sobre los hombres y mujeres. Estos estudios nos dan evidencia sobre como la pobreza genera mayores vulnerabilidades y exclusiones entre las mujeres y sus familias, así como de las menores oportunidades que tienen las mujeres pobres, en comparación con los hombres pobres, para superar los obstáculos de la pobreza. En donde se podría hablar de feminización de la pobreza, es en la sobre representación femenina en la lucha contra la pobreza., y esto se ve desde los tradicionales clubes de madres y vaso de leche hasta los contemporáneos programas de micro crédito, salud comunitaria o diversas formas de gestión social y ambiental en el ámbito local; las mujeres pobres se han caracterizado por ser las mas numerosas, a veces las mas activas, y con frecuencia las mas eficientes en su desempeño<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Sonia Montaña, 'Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza'. En: *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL 2003.

El desarrollo, fortalecimiento y recreación de redes sociales, hoy reconocidas como capital social, son un recurso gratuito del trabajo familiar y comunitario de las mujeres, quienes reemplazan la acción limitada del estado, como resultado de ajustes fiscales y otras medidas de tipo macro económico. Sustituyen, también, al mercado en la provisión de servicios de cuidado infantil, atención a la tercera edad, salud comunitaria y hasta de apoyo a las reformas educativas, al proporcionar estos servicios por la vía del trabajo doméstico ante la dificultad, ocasionada por la pobreza, de poder comprar esos servicios en el mercado. Es esta presencia incontestable la que ha conducido a la propagación de un concepto como el de feminización, que más que técnico es político y de innegable valor para el reconocimiento del aporte femenino en la lucha contra la pobreza. El tema de la feminización de la pobreza ha traído un efecto perverso ya que ha servido para justificar programas focalizados de carácter asistencial, desarrollados en un contexto de deslegitimación de los derechos económicos y sociales como derechos humanos y de desmontaje de la noción de acceso universal a los servicios sociales. Los programas y proyectos para mujeres pobres ejecutados como manera de materializar la idea de focalización del gasto público, han alcanzado escasos resultados en la erradicación de la pobreza, sin embargo tuvieron fuerte impacto en la opinión pública<sup>31</sup>.

Al respecto es conveniente señalar que si bien el Estado es el encargado a través de sus políticas públicas, de velar por el gozo de los ciudadanos de un conjunto de servicios sociales básicos, muchas veces no cumple esta labor y es donde se espera que el capital social cubra estas deficiencias. En la globalización actual el Estado se hace cada vez más pequeño y va perdiendo su papel fundamental de proveedor de las políticas públicas, y se va convirtiendo, en el mejor de los casos, en un ente de control solamente, la mayoría de veces actúa solo como un mal negociador ante las imposiciones de organismos económicos internacionales como el FMI o el BM, quienes con la gestión de la deuda externa, manejan el rumbo de la economía de los países.

Sin embargo para entender la dinámica de género en la pobreza debemos también tomar en cuenta el concepto de empoderamiento, entendido como el proceso por el cual la autoridad y la habilidad se ganan, se desarrollan, se toman o se facilitan. Es la esencia de la autogestión que construye sobre las fuerzas existentes de una persona o grupo social sus capacidades para potenciarlas, aumentando sus fuerzas preexistentes.

Una vez construida esta base de condiciones facilitadoras del empoderamiento y de constitución de un actor social, cobran relevancia los criterios de una participación efectiva, como la apropiación de instrumentos y capacidades propositivas y ejecutivas.

---

<sup>31</sup> Ibid.

En un proceso de empoderamiento y de superación de la exclusión social, es importante referirse también al concepto de autonomía de las mujeres como una medida para evaluar el logro en el proceso de empoderamiento y de superación de la exclusión social. Conocer en que medida las mujeres son capaces de decidir, autónomamente su participación en el mercado o en la política es imprescindible para ver los logros en la equidad de género.

El análisis de la exclusión de las mujeres, y por lo tanto de su autonomía debe vincularse a la comprensión de las relaciones de poder en todos los ámbitos, incluido el de los derechos sexuales y reproductivos. Un ejemplo de la importancia que reviste analizar la esfera reproductiva se encuentra en lo referente al uso del tiempo y el cumplimiento del mandato cultural que relaciona a las mujeres con el cuidado no remunerado de la familia. Esta atadura a las obligaciones domésticas no remuneradas y no reconocidas está en la base de los obstáculos enfrentados por las mujeres para salir al mercado de trabajo en igualdad de condiciones.

### Capital social de mujeres

Las graves situaciones críticas, como la pobreza, derivadas de la acelerada y masificada urbanización informal y subestandar en condiciones de subempleo crónico, debido a procesos de exclusión social, segregación espacial y discriminación étnico-racial de la mayoría de sus protagonistas, se agudizaron con los efectos de la crisis económica de larga duración y de las políticas de reajuste que afectaron a nuestra sociedad en las tres últimas décadas y que impactaron principalmente sobre la población más vulnerable en Lima, que es la mayoritaria.

Esa población, para afrontar el agravamiento de las condiciones económicas, sociales y urbano-ambientales de los *asentamientos humanos*, y de las áreas tugurizadas de la ciudad consolidada, puso en acción el capital social disponible y generó otros a través de la densificación y expansión de sus relaciones sociales de solidaridad, y ayuda mutua entre vecinos y vecinas principalmente. Además, aquellos amplios sectores sociales eran culturalmente muy diversos y en pleno proceso de recreación y hibridación de sus identidades de origen dando paso a la emergencia de nuevas identidades. De ese modo, se hacía más compleja y dinámica la matriz cultural del capital social que emergía, ya que las iniciativas no provenían de relaciones étnicas solamente, sino de personas y familias de procedencias territoriales muy diversas y de distintos niveles socio-económicos, pero todas afectadas por las crisis como la que se desarrolló entre 1985-90 y por el proceso de reajuste estructural cuyos efectos que se prolongan hasta la fecha.

Era el escenario propicio para consolidar algunos de los cambios que ya los procesos de urbanización y de generación de ingresos con las características

mencionadas, había engendrado. Uno de ellos era la configuración matrifocal de los hogares de los nuevos limeños. La mujer jugaba un rol decisivo en la complementación de los ingresos y en la administración del magro ingreso familiar. La crisis económica y las estrategias para disminuir sus efectos más perniciosos sobre su prole, la lanzó al activismo social y político en el ámbito barrial y luego distrital. De ese modo surgieron diversos modos de asociatividad de las mujeres para organizar y mantener actividades calificadas de asistencia alimentaria en pro de los niños y niñas de familias calificadas o autocalificadas como pobres.

Ya en los años 60, en el cono norte de la ciudad de Lima, las madres de las familias más afectadas por la crisis económica por la que atravesaba el país habían organizado las cocinas populares, como mecanismo para paliar necesidad de la alimentación familiar; Por la década de los ochenta con el apoyo de la iglesia católica y del estado (especialmente de la primera dama, la señora Violeta Correa, esposa del ex presidente Fernando Belaunde 1980-1985), estos grupos tomaron el nombre de Clubes de Madres. Debido a la inflación de los 80 y, posteriormente, en los 90 por el ajuste económico estructural, esas iniciativas se generalizaron en todo el país, a través de programas de alivio o de lucha contra la pobreza, promovidos desde el estado, la iglesia y la cooperación internacional.

De modo aún más masivo y orgánico, se multiplicaron los Comités de Vaso de Leche que las madres de familia y mujeres activistas habían generado, y que el Alcalde de Lima Alfonso Barrantes (1983-1985) lo institucionalizó como Programa Municipal de Fomento de la Vida.

Luego, al agudizarse la inflación y el posterior ajuste estructural, se produjo otra ola social organizadora de los Comedores Autogestionarios y Comedores Populares. Estos pasaron a ser parte del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria -PRONAA, aunque ello significó el financiamiento de no más del 30 % de sus costos.

La población beneficiaria se amplió. No solo accedían a esos programas de asistencia, los niños hasta los 6 años, sino hasta los 13. Se incorporaron, además, a madres gestantes, enfermos de TBC y a adultos mayores en desamparo. Para dar una idea de la magnitud de los alcances de esta movilización de las redes de mujeres, señalamos las cifras siguientes: el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI, estimó en 80,400 organizaciones que hacían llegar alimentos a 6' 564, 890 beneficiarios. En Lima Metropolitana y el Callao existieron en 1997, 18,192 de esas organizaciones.

En el caso de los Comités de Vaso de Leche, la red se inicia a nivel de manzana. Los beneficiarios empadronados en varias de ellas conforman una Zona y se elige un Comité Zonal, y el conjunto de esos Comités dan lugar al Comité Distrital. El número de beneficiarios es muy variable. Un comité puede incluir de 30 a 200 niños que viven en dos o cuatro manzanas. Estos Comités son el tipo de

organización más numerosa, ya que constituyen el 64 % de las organizaciones sociales registradas en la Encuesta municipal de 1998. Alcanzan ese complemento alimentario al 68 % del total de beneficiarios de la asistencia alimentaria en general. En Lima se encuentra el 23,4% de los Comités y el 24,5 % de los beneficiarios en ese año.

Otro resultado importante de esa actividad organizadora de las mujeres fueron los Wawa Wasi, (Huahua: bebe, y Huasi: casa, en quechua). Son guarderías gestionadas y administradas auto gestionariamente por mujeres, principalmente en los asentamientos humanos. Con la creación del MIMDES (Ministerio de la mujer y desarrollo social), han pasado a ser co-gestionados.

De otra parte, la masiva proliferación de las organizaciones de Mujeres dio lugar a la creación de organizaciones más amplias como las Federaciones a nivel distrital y Metropolitano de los Comites de Vaso de Leche, de los Clubs de Madres, de los Comedores populares, de los Comedores Autogestionarios.

Sin embargo estas organizaciones han recibido muchas criticas y algunos investigadores toman esto como base para criticar también las potencialidades del capital social:

1) Establecimiento de mecanismos de manipulación de estas redes a favor de relaciones de clientelismo.

2) Las redes de solidaridad muestran su efecto de exclusión de otros que no están inmersos en redes llamadas de *familismo amoral*, y popularmente como *compadrerías*, *argollas*, etc. y que si requieren de los bienes y servicios que indebidamente consiguen los allegados a esas redes.

Más allá de estas limitaciones, es necesario puntualizar algunas potencialidades y manifestaciones de estas redes de mujeres:

a) La emergencia masiva y el reconocimiento social de las mujeres, asociadas o individualmente, como un nuevo actor en los distintos escenarios en los que se las había invisibilizado: en la familia, en el barrio, en la ciudad, en la sociedad y en la historia en general. La máxima expresión de esta emergencia fue el asesinato por el terrorismo de la lidereza María Elena Moyano. El discurso feminista o anti machista de las mujeres de los sectores medios, difundidos a través de ONG reflejó y nutrió esa movilización real. Aunque otras perspectivas, hicieron la observación crítica que lo que había sucedido era ampliar el rol doméstico de la mujer fuera del hogar y hacerse cargo de una nueva tarea y miles de jornadas más: subsidiar al estado.

b) La sensibilización y el reconocimiento generado contribuyó a la creación del Ministerio de la Mujer, asociada al desarrollo social. (MIMDES), convocando la atención hacia la problemática de género, al énfasis en el desarrollo social, integral o humano. Dentro de este mismo reconocimiento, el gobierno de transición a través del Ministerio de la presidencia generó un espacio de concertación

público con la sociedad civil, que son las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Se han instalado una por departamento, a excepción de Lima: hay una Mesa Metropolitana que se ha desconcentrado en 4 Mesas: Una por *cono* y otra en Lima consolidada o Lima Centro. Las otras provincias del departamento de modo conjunto también tienen una Mesa al igual que en El Callao. En ellas el protagonismo de las mujeres es decisivo.

c) El reconocimiento y el apoyo de la iglesia católica. La presidencia de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza a nivel nacional la tiene un obispo católico y en todas las mesas representantes de ella están presentes. También significó la ampliación de la red y el fortalecimiento de la eficacia del capital social; la iglesia sobre todo en las zonas más vulnerables del país ha jugado un rol importante ya que ha servido como institución muchas veces interventora ante conflictos sociales, a brindado apoyo y asesoría tanto espiritual, social y hasta legal, a actuado como mediadora entre los gobiernos y la sociedad civil y junto a la comunidad a hecho realidad muchas obras sociales y de infraestructura en beneficio de las comunidades más necesitadas.

d) Además, las redes y organizaciones de las mujeres en general, teniendo como foco las de asistencia alimentaria, reorientaron sus perspectivas y sus prácticas a la generación de otras actividades dirigidas a la conformación de talleres productivos para generar ingresos, para sus clubes o sus hogares. No solo, pues, se volcaron al escenario social, sino que además de su tradicional inserción en las actividades comerciales se han lanzado a impulsar unidades de producción de pequeña escala, muchas con relativo éxito.

Esas nuevas actividades sirvieron de incentivo para la emergencia en las ONGs, en el estado, en los gobiernos locales, así como en la cooperación internacional, de nuevas líneas de acción para el apoyo y promoción de las actividades económicas productivas emprendidas por las mujeres organizadas.

Una mirada de conjunto de este dilatado proceso de ampliación y masificación de las actividades asistenciales y de reconocimiento de las mujeres, a través de diversas redes, ha generado, la inclusión y debate en las agendas políticas, institucionales y académicas de la problemática de las relaciones de género en un ambiente socio-cultural machista como el de la Lima tradicional. La influencia del movimiento de mujeres a nivel internacional ha jugado un rol importante. Además como expresión y logro de lo anterior se han establecido espacios permanentes para el encuentro real de mujeres de diferentes status y subculturas: las lideresas sociales y las promotoras de las Ong's, a las que se sumaron luego las funcionarias, del estado, de las municipalidades, las parlamentarias, las regidoras y las de la cooperación internacional, las monjas, las estudiantes, etc. Ampliando las redes sociales e institucionales de las mujeres de los sectores populares y de las mujeres en general. Ello ha redundado en el fortalecimiento y diversificación

de los modos de generar capital social y obtener diversos logros. Por ejemplo la discriminación positiva de las mujeres a favor de cuotas fijas de representación de mujeres en las listas para las elecciones municipales y parlamentarias; la inclusión del tema de género en la normatividad e institucionalidad emergente.

En suma además del significado en términos de los notorios e irreversibles cambios en las relaciones de género en la sociedad limeña, este movimiento de mujeres, a través de sus redes temporales, organizaciones permanentes y movilizaciones, robustecieron los procesos de fortalecimiento de ciudadanía en Lima. De esta y otras formas se han constituido en un factor dinamizador de los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil aportando sus particulares modos de percepción, de sensibilidad y actuación en las distintas esferas de la existencia social.

### **La experiencia de Chorrillos**

Creo que en este momento es importante una breve explicación sobre lo desarrollado en el distrito de Chorrillos. La investigación desarrollada a partir de este master y llevada a cabo *juntamente* con un grupo de señoras pertenecientes a las organizaciones sociales de base del distrito, nos ha demostrado que es posible consolidar un grupo social, basado en la potenciación de sus capacidades; a través de procesos reflexivos de conocimiento, este grupo de señoras y técnicos (maestristas), utilizamos, reconocimos, creamos y fortalecimos redes de intercambio de experiencias, conocimientos, apoyo, etc.; las cuales sirvieron para mejorar la confianza y fortalecer relaciones de reciprocidad entre sus miembros, haciendo posible que a través del manejo adecuado de sus propios recursos (capital social), se obtengan logros que se materialicen en mejoras concretas en sus niveles de vida, eso lo veremos dentro de poco, con el logro de sus micro emprendimientos, traducidos en mayores ingresos para sus familias.

Sin embargo, esto se vería más solidamente concretado si es que a nivel del Gobierno Local, se desarrolla una sinergia de corresponsabilidad: Estado-Sociedad Civil, donde las organizaciones de base gestionan sus propias estrategias y trabajan con el Estado. La experiencia nos ha demostrado que esto afianzará más el proceso y dará un impulso importante. Aunque está claro que son ellas, las propias organizaciones, es decir las señoras, quienes están construyendo las condiciones diarias de su propio cambio.

En otras palabras, es abordar el problema de la pobreza y el desarrollo humano en nuestro país, desde las redes de confianza de las propias comunidades para que sean ellas las que definan de manera autónoma sus necesidades de satisfacerlas y no solo invitar al autoempleo y al desarrollo individual, pues como lo demostraron los ejemplos en América Latina y de manera embrionaria aún el de

Chorrillos, son experiencias locales, que no se quedan ahí, pues constituyen redes potencialmente mayores que pueden ampliar su campo de acción, e influir en contextos mayores, modificando las actitudes de los participantes, lo que finalmente nos llevaría a lo que García consideraría el objetivo del capital social: acrecentar los beneficios de la inversión en capital físico y humano en la lucha contra la pobreza<sup>32</sup>.

Respecto al tema de la medición del capital, a partir del proyecto desarrollado *hacia la generación de micro emprendimientos con equidad de género en las organizaciones sociales femeninas, como parte del desarrollo económico local del distrito de Chorrillos*, se tuvo alcance al resultado de la aplicación de varios instrumentos de carácter cualitativo, como la observación participante en talleres, grupos de discusión al interior del Grupo de trabajo que impulsó la ejecución del proyecto, entrevistas a las dirigentes de las organizaciones sociales de base (Comedores Populares y Comités de Vaso de Leche), así como a historias de vida de algunas participantes del Grupo de trabajo. De los resultados de la aplicación de estos instrumentos de investigación, podemos decir que se ha podido tener acceso a elementos o características específicas como; unión, voluntad, entusiasmo, compañerismo, solidaridad; lo que nos ha permitido plantear que existe un potencial interesante referido al recurso capital social, y trabajar en base a los resultados que íbamos obteniendo en el transcurso de la investigación<sup>33</sup>.

## 5. CAPITAL SOCIAL INTERMEDIARIO: LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Este tipo de capital social tiene otras fuentes sociales y culturales así como son otros sus objetivos y resultados. Los actores sociales protagonistas de estas redes sociales son profesionales relacionados fundamentalmente a las ciencias sociales. La alternativa que se construyó fué la inserción en ámbitos locales, urbanos o rurales, y apoyados por la cooperación técnica y financiera internacional, trabajar la propuestas de proyectos de desarrollo con la participación directa de la población en la ejecución del proyecto, esta participación se ha dado solo de modo parcial, la gente participa pero en ciertas fases del proyecto, su intervención en el diseño es muy limitada.

<sup>32</sup> Martha García, 'Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza, una alternativa para México'. En: revista Razón y Palabra, N° 37.

<sup>33</sup> Para ver más acerca de la investigación comentada, consultar: Proyecto del Master en investigación participativa para el desarrollo local, de la UCM. 'Hacia la generación de micro emprendimientos con equidad de género en las organizaciones sociales femeninas, como parte del desarrollo económico local del distrito de chorrillos'. Lima, 2005.

Sin embargo, sus diversas experiencias, algunas de ellas *exitosas*, no pasaron del ámbito local y no pudieron influenciar lo suficiente para generar políticas públicas sociales con capacidad de generalizarse y reorientar los procesos de desarrollo. Inclusive, desde las propias organizaciones sociales de base (OSB) surgió la crítica que las ONG lo que hacían era sustituirlas y que los recursos de la cooperación internacional,- pública o privada, no eran usados de modo estricto en el logro de los objetivos del proyecto.

De ese modo, no existía el espacio o mecanismo que pudiera articular las iniciativas y recursos que venían desde *abajo* con las que llegaban desde *arriba*, desde el Estado, o desde de *afuera*, desde los cooperantes ni entre los de *abajo*. Parte, entonces, de su actuación, en muchos casos significó la pérdida de oportunidades para el alivio de situaciones críticas o la reiteración y a veces la profundización de la fragmentación de las redes y reivindicaciones de los sectores excluidos.

Los autores de las tesis de capital social, verían en esta situación la dificultad de que el capital social enfrenta para proyectarse y consolidarse más allá de las redes familiares, de parientes, de paisanos o de grupos corporados como las ONG o los gremios de mayor representación, que aprovechan las redes establecidas para obtener los recursos que les permiten los nuevos vínculos generados por las redes mediante formas anómalas de capitalización como son los lobys, el clientelismo y las mafias. Esto llegó a suceder con las ONG ligadas al fujimorismo y su entorno.

Sin embargo, las ONG han ido depurándose y las que van quedando, pareciera que van comprendiendo que su rol es de promover el uso del capital social, tanto los propios como los que tienen la oportunidad de articular, de orientarlos al surgimiento en los diferentes ámbitos y sectores sociales de la ciudad en los que trabajan, sensaciones, actitudes y comportamientos que reproduzcan relaciones y valores de solidaridad, confianza, reciprocidad en los emprendimientos inmediatos y, principalmente, en los de mediano y largo plazo, de tal modo que coadyuven a la creación de un clima que favorezca el mejoramiento y fortalecimiento del desempeño institucional y económico, es decir consoliden la democracia y el desarrollo equitativo. En la actualidad existen varias esferas de actuación en que las ONGs dan lugar a redes abiertas a promover espacios de mayor concertación para los agentes públicos, estatales y/o municipales con los actores sociales, empresariales y comunitarios. En Lima existen redes trazadas por las ONGs que trabajan arduamente el tema de género, las cuales son un nexo valioso para reforzar redes y capitales de organizaciones sociales femeninas.

### El capital social de las iglesias

Las iglesias siempre han sido una fuente de generación de redes que actúan más allá de los objetivos puramente religiosos. Más allá de las acciones de cari-

dad, algunas de las religiones cristianas que se apartaron de la iglesia católica desde la Reforma, promueven entre sus adeptos objetivos sociales y económicos de modo explícito. Los trabajos de Weber sobre la contribución de la ética protestante en el surgimiento del capitalismo, han encontrado explícitas o no referencias la compatibilidad entre la ética del trabajo en la cultura andina y la aceptación creciente de las corrientes religiosas como las adventista, evangélicas, o fuera de ellas como la de los mormones. Su proselitismo se hace a partir de redes que van engarzándose en amplias constelaciones, que han servido para otros fines que los religiosos y los de solidaridad entre sus fieles. Las cadenas de difusión de la candidatura de Fujimori por un lado y por otro la resistencia o el efecto de impermeabilidad a la prédica senderista tuvieron en esas redes los mecanismos eficaces.

Esas redes son cada vez más notorias en el campo y en las áreas urbano-marginales en las ciudades y principalmente en Lima. En el caso de la Iglesia católica, en Lima se encuentra por lo menos un tercio de las 1,394 parroquias existentes en el país en 1996. Más allá de la precisión numérica, lo que se debe de tomar en cuenta que ellas constituyen una fuente vigorosa de redes, principalmente de jóvenes, que trascienden la acción puramente espiritual de la iglesia.

*La opción por los pobres*, superados los impasses con la ortodoxia que generó la corriente iniciada en el Perú y en Brasil de la Teología de la Liberación, genera una dinámica de asociación de jóvenes que emprende con disciplina la misión de social de esta iglesia en los asentamientos donde la pobreza es lacerante. Forma parte de esa actividad las labores de la Comisión Episcopal de Acción Social, CEAS. Ella, a través de su Secretaría Técnica desarrolla una importante labor de investigación y promoción de la Economía Solidaria y de la red de Grupos de Economía Solidaria, que desde Italia, Brasil, Chile y otros países se viene promoviendo como uno de los modos de desarrollo alternativo que circulan en los medios académicos, redes de grupos contestatarios a los partidos políticos tradicionales; movimientos sociales relacionados al Foro Social Porto Alegre; comunidades cristianas; grupos de jóvenes relacionados a la iglesia católica, etc.

## 6. EL CAPITAL SOCIAL EN EL CONTEXTO METROPOLITANO ACTUAL

Desde la óptica en que se ha venido examinando los capitales sociales en Lima, estos han sido considerados a la vez productos y productores de los cambios radicales que se han procesado en Lima Metropolitana, que con mayor densidad y múltiples consecuencias, se precipitaron desde la década del 40 del siglo

XX, y que han terminado por refundarla. Este acercamiento a una realidad muy compleja y heterogénea, ha debido ser simplificada y reducida para facilitar la identificación y caracterización de los diferentes tipos de capitales sociales que se han presentado con brevedad.

Estos capitales sociales han emergido, acumulado y usado a través de relaciones sociales engendradas e irradiadas desde y entre diversos actores sociales de distinta índole constituyendo tejidos sociales diversos aunque básicamente desarticulados. Estas madejas y tejidos de relaciones sociales, organizadas informalmente en su mayoría, han facilitado y facilitan la obtención parcial y precaria de diversos recursos que han permitido la sobre vivencia de la mayoritaria población asentada en los *conos*, a pesar de que una alta proporción de ella, no está vinculada a la diversidad de organizaciones generadas, sino que mediante otras redes reciben los recursos y servicios irradiados desde ellas.

Los *conos* fueron espacios social y urbanísticamente segregados en la periferia de Lima metropolitana; sin embargo, luego de 50 años de intensa actividad de esas redes principalmente, y, recientemente, por la inserción del capital comercial y financiero globalizado, se ha redefinido la configuración de la metrópoli, y los conos en la ciudad son ahora grandes espacios de intensa actividad comercial.

### 6.1. El tejido social limeño y las condiciones subjetivas del contexto

El aporte de la propuesta del Desarrollo Humano que el PNUD expuso en su Informe de 1998, más allá de la crítica a la hipótesis de: crecimiento igual a desarrollo, o a la insuficiencia de las opciones estratégicas desde el estado o las empresas o de la sociedad civil, es poner el foco en la subjetividad y más concretamente en las tensiones, contradicciones o disonancias o paradojas entre modernización y el malestar de la subjetividad, en términos de desconfianza, inseguridad, desazón, incertidumbre, miedo, temor, que precisamente son los factores que atentan contra la emergencia, acumulación e inversión positiva del capital social, en Lima y en cualquier ciudad o sociedad.

Y esta problemática se resume en que la modernización tal como está plasmándose en diversos países (Colombia, Chile, Brasil, etc.) y que otros aspiran, como el Perú, conduce a plantear que la paradoja surge porque modernización y subjetividad son concebidas como dos esferas o ámbitos autónomos y no complementarios. Para decirlo, de la manera más abreviada, la modernidad desgaja a las personas de lazos sociales fuertes y lo abandona en una maraña de lazos o relaciones inciertas y cambiantes, sin anclajes en las matrices culturales tradicionales; resultando de ello el aumento de la autonomía del individuo, base del individualismo. Esto significa que el individuo hace uso y abuso de su libre albedrío, para elegir cómo le

gusta vivir, con qué normas y con quiénes, en suma, ejerciendo plenamente su libertad entendida como *indiferencia recíproca* con y frente a los otros. (Marx).

Desde las diferentes perspectivas no es posible crear una identidad individual de modo aislado, pero sí una identidad anómica que resulta en individualismo y si esto se constituye y refuerza como una tendencia el conjunto de la sociedad - y en este caso en Lima, entonces es la sociabilidad, el tejido mismo de lo que es una sociedad, es lo vulnerable. Esa crisis de sociabilidad, de ausencia o de pérdida de capital social, se manifiesta de distintos modos: desconfianza, incredulidad, escepticismo, y traspasa y resume todas las instituciones sociales formales e informales. Ese conjunto de condiciones y situaciones procesos que atentan contra el capital social, impiden que las personas o las instituciones o colectivos puedan aglutinar de modo duradero y eficaz, factores como los de cooperación, confianza, co-responsabilidad, etc. imprescindibles para implementar estrategias que hagan a las ciudades o a las empresas, a las asociaciones, competitivas.

El tejido social limeño como totalidad, no existe, lo que hay aparece como descompuesto y debilitado por diversos procesos y factores. Expresiones como las de *desborde popular*, *ingobernabilidad*, *anomia*, *cultura combi*, *achoramiento* o la mal llamada *cultura chicha*, han querido reflejar esa situación entre caótica y amenazadora. Los procesos densos y, al parecer, inagotables, de corrupción pública y privada exacerbada en la década de los 90, han generado -junto con los problemas de pobreza, subempleo y desempleo, y urbano-ambientales, además de la acentuación de la delincuencia común- un clima social próximo al colapso de la socialidad no solo urbana, sino humana.

En Chile se ha reducido la pobreza de un 45 % a un 25 % y se afirma que persistiendo en la opción tomada, en 10 años más habrá pasado a ser un país desarrollado según los estándares convencionales del PBI y otros indicadores económicos y sociales. El Estado, modernizado y descentralizado juega un rol importante en todo ello. El índice de desarrollo humano del PNUD lo ubica en el primer lugar entre los países de Latinoamérica.

Sin embargo, Lechner entre otros, encuentran que *el país -Chile- presenta una paradoja: junto con los notables éxitos de la modernización existe un difuso malestar social. Según muestra el Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano en Chile, el buen desempeño de los indicadores macroeconómicos y macrosociales no conlleva necesariamente un sentimiento de seguridad en la población. Sabemos que la modernización conlleva seguridades e inseguridades. Hoy día, los chilenos tienen la seguridad de no pasar hambre y de ser respetados en sus derechos humanos. Simultáneamente, expresan sentimientos de inseguridad e incertidumbre. Sus experiencias remiten a razones objetivas y subjetivas.* Las investigaciones que sustentan tales hallazgos indican que son tres las fuentes de esa inseguridad e incertidumbre:

a) El miedo a la exclusión de los servicios de salud y educación y del empleo adecuado, por falta de cobertura y de equidad del mercado y de las políticas sociales.

b) El miedo al otro, es decir, la desconfianza en las relaciones interpersonales, exacerbada frente a los otros, a los diferentes, como los migrantes peruanos pobres. La sensación de inseguridad frente a la delincuencia sobrepasa su real amenaza.

c) El miedo al sinsentido. La vida social urbana es caótica y agresiva por la tensión (stress), la contaminación (smog), la drogadicción, etc.

A los que se suman los efectos sociales de la globalización y la modernización que va desplazando o debilitando los patrones culturales afincados en el debilitamiento de la familia, la moral, el parentesco, el paisanaje, las tradiciones, la escuela, el civismo, etc. Miedos y temores que la memoria de los horrores de la dictadura y del terrorismo los mantiene y nubla el horizonte de futuro. En este momento, los *juegos de guerra* por los acercamientos entre Perú y Bolivia es otra fuente de desasosiego para los chilenos.

En síntesis, dice Lechner *la gente percibe que ella ni es el sujeto de una modernización que parece avanzar a sus espaldas ni el beneficiario de las nuevas oportunidades. Lograr un Desarrollo Humano en Chile plantea pues un desafío mayor: poner las exigencias de la modernización en relación con la subjetividad.*

Retomando, el caso de Lima, lo ponemos en el contexto nacional para facilitar la identificación del carácter y las tendencias que influyen y condicionan al capital social en Lima, teniendo en cuenta su heterogeneidad y dinámica presentadas.

De acuerdo a un estudio, *Democracy and Governance in Perú*, que se desarrolló, por encargo de USAID se desarrolló al inicio del nuevo milenio. Presenta una útil analogía que resume e ilustra con algunas cifras de escala nacional el carácter y la situación actual de los diversos capitales sociales que fluyen en Lima. La analogía y los datos reveladores son los siguientes: La sociedad civil en el Perú es como una tela pre-colombina: es tejido perfectamente y decorado suntuosamente, tiene una variedad infinita de los colores y de diseños, pero está también sumamente fragmentado y con necesidad de protegerlo del medio ambiente. Sobre la base de las costumbres antiguas de la solidaridad, la auto ayuda y la ayuda mutua, la sociedad civil de Perú ha aumentado en tamaño y en capacidad organizativa durante los 20 años anteriores. La densa estructura social de hoy incluye más de 110,000 organizaciones privadas sin fines de lucro que trabajan en áreas como la educación, la salud y los servicios sociales de la comunidad, involucrando a más de un millón y medio de personas o el 11 % de la población entre 15 y 65 años de edad. Este número, que subestima la cantidad total de actividad asociativa, incluye 64,905 organizaciones sociales, 29,491 asociaciones

deportivas y culturales, y 14,346 en instituciones de enseñanza, y aproximadamente 1.600 organizaciones no gubernamentales (ONG).

Adicionalmente, aproximadamente 250,000 personas son miembros de sindicatos y 400,000 pertenecen a rondas campesinas de autodefensa mientras que millones de peruanos pertenecen al campesino tradicional y las comunidades natales mencionados de arriba (Portocarrero y Sanborn, 1998; Sanborn, Cueva y Portocarrero, 1999). Aunque pocos peruanos participan en la actividad explícitamente política, se agrupan evidentemente en otras formas para conseguir objetivos comunes. En encuestas recientes aplicadas por USAID, casi la mitad de de la población (48.7 %) afirmó participar de alguna forma en organizaciones sociales (Tanaka y Zarate), Las comunidades campesinas y nativas no son generalmente consideradas asociaciones privadas y voluntarias; sin embargo, su pertenencia se admite por nacimiento y lazos familiares y en muchas partes de Perú estas organizaciones asumen las funciones de gobierno municipal.

En una encuesta sobre Donación Nacional y Voluntariado aplicadas en cinco ciudades en 1998, 31 % de adultos afirmaron hacer el trabajo voluntario en una gran variedad de organizaciones, incluyendo grupos de la iglesia locales, clubes de deportes, asociaciones vecinales, y organizaciones de servicio comunitario, mientras que 24 % se declararon oficialmente miembros de una organización, y 35 % de los encuestados hicieron contribuciones financieras a organizaciones no lucrativas a pesar de las limitaciones de la ley y la competencia política.

Como conclusión de esta situación, el informe señala que *como en la mayoría de los países, la sociedad civil peruana es caracterizada por la multiplicidad y fragmentación de los intereses, y por la debilidad institucional y la precariedad económica de muchas organizaciones, particularmente aquellas de los pobres rurales y urbanos.*

De esto Arroyo observa que la precariedad económica e institucional, precisamente son parte de las fuentes que han generado y generan el capital social en los sectores populares; no porque en sí mismas, pobreza e informalización, sean fuentes de capital social, sino porque ciertos caracteres compartidos por la voluminosa población involucrada, sus logros tangibles con variables niveles de consolidación, constituyen reales potencialidades para promover procesos de desarrollo integral y no solo económico a la par que se reorganicen, modernicen y fortalezcan las instituciones públicas y privadas de manera complementaria así como su capacidad de diseñar y gestionar políticas consonantes con esos objetivos.

Esos activos sociales forman parte del stock de capital social limeño. Se ha constatado la presencia activa aunque oscilante de fuertes lazos familiares, redes de parentesco y de paisanaje para la cooperación y la solidaridad corporativa; redes vecinales y gestión organizada de lotes y servicios básicos para la comunidad urbana, el barrio y la vivienda; redes de mujeres para la asistencia alimenta-

ria; redes sociales y conglomerados de micros y pequeños empresarios; redes para la recreación y el deporte; redes para la competencia entre religiones, etc. Por otra parte, existen mesas de desarrollo de nivel distrital; mesas de lucha contra la pobreza a nivel provincial, interdistrital y distrital, comités de vigilancia y control ciudadano, etc.

Sin embargo, no existe hasta la fecha procesos o políticas públicas que signifiquen la oportunidad de convocar, articular y potenciar esos capitales sociales dirigidos básicamente a la sobrevivencia, es decir, gastados pero no invertidos productiva y rentablemente a nivel metropolitano ni interdistrital, en procesos que aumenten la cohesión e integración social, que fortalezcan y articulen los emprendimientos económico-productivos de diversa escala y revitalicen la ciudadanía y la institucionalidad democrática real. En última instancia la emergencia y consolidación de una real sociedad civil. Más bien, lo que prima son procesos de descapitalización social y de generación sostenida de situaciones objetivas y condiciones subjetivas que impiden el surgimiento de nuevos capitales sociales y/o el fortalecimiento de los existentes para que puedan ser proyectados fines concertados de alcance metropolitano.

Lo que viene sucediendo tanto a nivel nacional como regional y local es la persistencia y, en algunos casos, la agravación de las percepciones, sensaciones, actitudes y comportamientos personales, familiares, colectivos e institucionales públicos como privados, de desconfianza, egoísmo, temor, inseguridad, etc. que se hacen más sombríos y críticos por la notoria permanencia de la corrupción generalizada a la que se suma la delincuencia común.

Así pues, la tarea en la que estamos aún embarcados, es buscar el incluir este tipo de procesos de consolidación e impulso para la generación de capital social en las organizaciones sociales de base femeninas, a través del apoyo del gobierno local del distrito de Chorrillos. Esta sería, una experiencia importante debido a la articulación generada entre sociedad civil y estado, que podría muy bien ser replicada en otras zonas con algunas características similares.

## 6.2. La descapitalización social de la capital

Si el estado-nación siempre fue una promesa o una ilusión más que una realidad efectiva, que reconozca y represente la diversidad cultural de su heterogénea población, en la década de los 90 esa débil institución quedó larvada, carcomida por el aumento y expansión de la desconfianza y la incredulidad, que siempre estuvo incubada y que hasta la fecha no se logra superar. Entre las fuentes de esas sensaciones, actitudes y comportamientos están en primera línea: la corrupción, la desconfianza en las instituciones públicas, la delincuencia.

La organización Transparencia Internacional, ha elaborado el Índice de Percepciones de la Corrupción, (IPC), basado en encuestas desde 1995. El caso del Perú es uno de los países encuestados en 5 oportunidades y se encuentra a media tabla con respecto a una investigación sobre índices de corrupción, ya que se encuentra en la posición 41 de 90 países estudiados. Su índice es 4.5, siendo 10 *altamente honesto*.

La Consultora APOYO S.A., ha construido un Índice de Confianza, que permite constatar la tendencia de pérdida de este valor clave -la confianza- para la integración social. La encuesta fue aplicada a nivel nacional, dado el peso que en ella tuvo Lima es válido tomarlo en cuenta para examinar este fenómeno en Lima (2003: -1.5). La tendencia en el año presentado, es a la disminución de la confianza, en 4 puntos. Es a contracorriente de lo que supondría, dado que esta debería recuperarse del nivel cercano al 40% que se tenía a comienzos del 2003. Esta tendencia a la desconfianza, no ha podido ser revertida por la lucha contra la corrupción luego del fujimorismo. Los escándalos que han nublado la escena política en el primer semestre del 2004, probablemente la refuercen.

### **Desconfianza en los medios de información**

El valor de la Credibilidad es reconocido como uno de los modos que proporcionan seguridad y orientación a los agentes sociales para establecer sus relaciones y mantenerlas en actividad. Para ello requieren contar con información y conocimientos seguros, fiables. En ese sentido los diversos medios de difusión y comunicación adquieren una decisiva importancia. No solo son vehiculizadores de información de validez inmediata y cotidiana de la ciudad, sino que son portadoras y forjadoras de opinión pública y especializada.

De 100 lectores que leen el diario que obtiene las cifras relativamente mejores (40 % en Bastante Credibilidad) solo 11 de ellos creen totalmente lo que publica. Los otros varían entre 3 y 6 %. Luego de haber conocido la corrupción de los propietarios de numerosos medios escritos, radiales y televisivos, esta desconfianza es explicable. Pero, la incredibilidad no tiene como fuente solo la corrupción sino también la incompetencia de los responsables.

Por otra parte están los medios televisivos, estos gozan de la mayor potencia por la predominancia hoy en día de los medios visuales y por que la televisión es la que tiene una capacidad de difusión mayor. Las cifras que presentan demuestran una menor credibilidad que la de la prensa escrita. El canal N de señal cerrada ocupa el primer lugar lo que no significa ni el 10% de credibilidad total.

Con certeza, de todas las fuentes que corroen la confianza o impiden su fortalecimiento, la más grave es la apreciación negativa que se tengan de las instituciones tanto públicas como privadas.

### **La inseguridad, el temor y el miedo**

La agudización de la crisis económica de larga duración en el último cuarto del siglo pasado, lanzó a las calles a las madres -y a las mujeres en general- para desarrollar labores para generar magros ingresos pero indispensables, para emprender pequeños negocios de sobre vivencia, y promover y sostener miles de organizaciones de asistencia alimentaria, tuvo un correlato que significó la quiebra o debilitamiento del capital social familiar y del espacio mismo de la familia.

Ello significó que el principal espacio de socialización temprana, no pudiese retener a los niños y jóvenes en el hogar. Ese *desborde familiar* ha hecho que surja un nuevo ejercicio académico para -se dice- implementar políticas sociales para la infancia. Por otro lado, se acepta que los niños y niñas trabajen y se quiere combatir los riesgos ocupacionales de los mismos.

Por otra parte, la voluminosa población juvenil que sobrevive en condiciones de pobreza, enfrenta el futuro sin ninguna vía que le ofrezca oportunidades -menos recursos- para construir proyectos de vida de mediano y largo plazo. El vivir al día y *pasarla bien, vacilarse*, se convierte en sustitutos. El reducido porcentaje que ingresa a las universidades o a institutos técnicos, no podrá insertarse fructíferamente a la estructura ocupacional.

Son esas condiciones las que están actuando -entre otras seguramente- para que niños y niñas, jóvenes de ambos sexos ingresen y se queden en el mundo de la marginalidad y la exclusión infantil y juvenil.

Entonces, el temor, el miedo que infunden en las personas y el clima de zozobra e inseguridad que generan en los barrios y en la ciudad en su conjunto, impiden el asociativismo, la confianza, la solidaridad, etc. Es decir, diluyen las condiciones para la generación, reproducción y difusión del capital social.

En suma, si en la primera parte del diagnóstico se mostró los avances de los procesos de generación, acumulación y uso de los variados aunque fragmentados formas de capital social y sus logros; en esta sección, se han presentado los procesos y factores que atentan contra él y sus posibles resultados a nivel del conjunto de la ciudad. Esta pugna entre ambas tendencias, de capitalización y descapitalización social, no es una situación privativa de nuestra ciudad ni de la ciudad misma, forma parte de una crisis mayor que Federico Mayor cuando era Director General de la UNESCO, lo había advertido:

*Las ciudades que han sido el ámbito por excelencia de la solidaridad comunitaria y del vínculo social, son ahora con excesiva frecuencia el símbolo del desorden, el caos, la radicalización, el despilfarro y la delincuencia. Las ciudades se dice, son máquinas de producir miseria y desigualdad social, de destruir el entorno natural y el medio humano. Existe la tentación de culpar a la ciudad de nuestro mal vivir; cuando éste es, en realidad, el resultado de las grandes*

*quiebras e incapacidades de la contemporaneidad, centrada en un sistema económico que ha olvidado el rostro humano y el largo plazo; de una estructura bipolar que acumula riqueza en uno de sus extremos y pobreza en el otro, en la que no se conjuga, como procede, los derechos humanos y la participación ciudadana; en la que no hemos sabido conciliar afirmación individual y solidaridad comunitaria, la autonomía de las personas y los grupos con la cohesión social.*

## 7. Conclusión

Como hemos visto en el presente trabajo la utilización del capital social como recurso que incide en mejoras económicas de la población, ha sido utilizado en la ciudad de Lima desde diversas situaciones, lo que ha generado un sin número de contextos que van tejiendo la compleja realidad social.

Como mencionábamos líneas arriba, el establecer vínculos a través de los distintos conjuntos de acción encontrados en un ámbito específico, podría facilitar procesos que decidan emprender acciones sociales concertadas hacia un cambio de una realidad específica.

De la experiencia desarrollada en el distrito de Chorrillos y retomando el concepto expuesto sobre capital social sabemos que existe un gran potencial tanto a nivel de asociatividad y de confianza, de repente el tema de la reciprocidad habría que trabajarla un poco más, y continuar con el fortalecimiento de las redes sociales a través de los conjuntos de acción identificados en el distrito. Existe una red formada en Chorrillos a raíz de la intervención realizada, pero como una de las tareas pendientes que están consideradas en el Programa de Acción Integral propuesto en el proyecto, es seguir trabajando en su consolidación. Estamos seguros que los primeros pasos ya han sido dados, el proceso social va por más de la mitad del camino, esa es una buena señal.

## BIBLIOGRAFIA

- Arroyo Hurtado, Roberto; *Municipalidad Metropolitana de Lima. Proyecto Construyamos Futuro. El Capital Social En Lima: Situación, Tendencias y Estrategias para su Empoderamiento*. Lima, 2004.
- Durston, John. 'Construyendo capital social comunitario'. Revista CEPAL 69. Engargolado.
- García Martha, 'Aportes del Capital Social a la Superación de la Pobreza, una Alternativa para México', Revista Razón y Palabra, Número 37. Estado de México.
- 'Hacia la generación de micro emprendimientos con equidad de género en las organizaciones sociales femeninas, como parte del desarrollo económico local del distrito de chorrillos'. Proyecto del Master en investigación participativa para el desarrollo local, de la UCM. Lima, 2005.
- Jordana Jacint, *Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas y efectos*. Washington DC, Junio 2000.
- Kliksberg Bernardo, *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*.
- Lindon J. Robison, Marcelo E. Siles, A. Allan Schmid, 'El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro'. En: *Capital Social y Reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Chile 2003.
- Montaña Sonia, 'Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza'. En: *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL 2003.
- Sunkel Guillermo, 'La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas'. En: *Capital Social y Reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Chile 2003.
- Villasante R. Tomás, *LA SOCIO-PRAXIS: un acoplamiento de metodologías implicativas*.
- Villoro Luis, 'Sobre la identidad de los pueblos'. En *Estado plural, pluralidad de culturas*. México. Ed. Paidós. México. 1998. pag. 64.

**LA CONCEPCIÓN INTERSECTORIAL COMO  
FUENTE DEL DESENVOLVIMIENTO LOCAL.  
ELEMENTOS PARA SITUAR  
LA SOCIOPRAXIS DEL DESARROLLO LOCAL  
COMO PARADIGMA EN EL MARCO  
DEL SISTEMA MUNDO**

GABRIEL AVELINO RODRÍGUEZ MEDINA

*Aquellos a los que hemos elegido no tienen poder.  
Y a los que tienen poder no los hemos elegido*  
(Pancarta de un manifestante)  
Ulrich Beck; Poder y Contrapoder en la era Global.

### **1. EL CONTEXTO**

En la actualidad, el ámbito de la acción estatal, su relación con la sociedad civil y su presencia en la dinámica social se encuentran en un proceso de franca readecuación. Los procesos de modernización al interior del Estado, entroncan con la tendencia mundial de modelar un nuevo orden ante la crisis del Estado de Bienestar. Con este proceso, se desperfilan, deslegitimándose, importantes principios de la acción pública y emergen nuevas condiciones en que las sociedades se hacen cargo del problema de la inequidad social. Por otra parte, la crisis de la idea de nación<sup>1</sup> debilita un importante correlato del Estado, como ente articulador de un proyecto social compartido. Todo ello, en el marco de la globalización mundial que deriva en importantes modificaciones de las relaciones internacionales y de los componentes ideológicos, técnicos y culturales en la administración de los Estados.

La tan citada y mentada sociedad global, sistema mundo o globalización, se ha transformado en esos conceptos que por su uso pierden el sentido descriptivo de los enunciados y derivan en eslóganes de rápido consumo. En este sentido, enten-

---

<sup>1</sup> El desarrollo sintético de esta idea está en el artículo de François Dubet, '¿Ocaso de la idea de Sociedad?'. En Revista de Sociología Universidad de Chile. Nº 10. 1996

demos por globalización todos los procesos de transformación en las condiciones y relaciones sociales que surgen como consecuencia, en lo principal, de la revolución informática: el acceso a Internet, su impacto en la organización del trabajo y en las comunicaciones; del nuevo papel de los medios de comunicación en la constitución de la identidad colectiva; las nuevas condiciones en el acceso al sistema mundial de transportes: intensificación de movimientos migratorios e integración regional y en la mundialización de la economía financiera y la consecuente exposición de las economías nacionales a los irracionales movimientos bursátiles del planeta, con la consecuente readecuación y, por qué no decirlo, cuestionamiento del Estado Nacional moderno y de la idea de nación. Caben aquí también transformaciones en la idea de ciudadanía, en los vínculos identitarios con que opera la actual generación de bloques políticos y económicos tales como la Unión Europea y el Mercosur, por ejemplo.

*El término globalización, actualmente presente en toda manifestación pública, no apunta precisamente al final de la política, sino simplemente a una salida de lo político del marco categorial del Estado nacional y del sistema de roles al uso de eso que se ha dado en llamar el quehacer 'político' y 'no-político'*<sup>2</sup>. Del análisis de la obra de algunos pensadores que se han acercado frontalmente al 'tema' de la globalización, uno de los factores esenciales es el tema de la descontextualización del Estado nacional, con todo lo que ello supone, como actor políticamente viable en el entramado económico actual. En este sentido los gobiernos nacionales son evidenciados en su más fuerte dimensión de meros administradores o interpretes de los flujos económicos transnacionales. *La globalización posibilita eso que sin duda siempre estuvo presente en el capitalismo, pero que se mantuvo en estado larvado durante la fase de su domesticación por la sociedad estatal y democrática: que los empresarios, sobretudo los que se mueven a nivel planetario, puedan desempeñar un papel clave en la configuración no sólo de la economía, sino también de la sociedad en su conjunto, aún cuando 'solo' fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)*<sup>3</sup>.

Esta condición de la sociedad global, la descontextualización de los Estados nacionales como ejes articuladores de la política nacional, es por tanto una de las principales dimensiones de la Sociedad Global. Y es ésta una de las razones posibles a la percepción de ineficacia con que se aprecia el conjunto de políticas vinculadas al desarrollo como concepto integral de cambio social. Sin embargo, los factores territoriales asociados a la estructura productiva y la cultura política que emergen de la interacción en distintas regiones, desalojan la idea de esta suerte

de desajuste y evidencia la necesidad de innovación en las políticas de intervención social, reflejando, a su vez, un re-perfilamiento de lo público. Se habla en este sentido del ámbito público no estatal y de la acción público privada. De este modo, se hacen obsoletos los diseños de políticas sectoriales cuando se quiere una integración más horizontal. En América Latina, este proceso global entronca con la respuesta política, económica e institucional ante el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones, lo que se traduce en nuevos paradigmas del desarrollo, esto es, con el adjetivo de lo local, territorial y endógeno. Matriz que tiene como estrategia central en su acción, el valor de lo integral, intersectorial y la acción concertada de actores que dinamicen el territorio, lo local<sup>4</sup>.

La condición global de las sociedades modernas es universal, planetaria. *De una sociedad mundial estratificada, con interdependencias asimétricas entre países desarrollados, países en vías de desarrollo y países subdesarrollados, parece que resulta una irreconciliable contraposición de intereses. Pero este punto de vista solamente es correcto mientras no exista un procedimiento institucionalizado de formación de una voluntad política transnacional que lleve a los actores con capacidad de acción global a ampliar sus puntos de vista hasta llegar al punto de vista de una global governance*<sup>5</sup>.

Lo que podríamos llamar la dimensión material de la condición global, es en esta línea de análisis algo más simple de solventar narrativamente, aunque no por ello menos importante. Con las dimensiones materiales nos referimos a los recursos comunicacionales, Internet, redes telefónicas móviles, transmisión de imágenes en tiempo real; las formas, frecuencias y lugares hasta donde llega el sistema mundial de transportes; la mundialización de la industria cultural, que actúa como referente simbólico de un auditorium cada vez más masivo y cada vez más homogéneo. Estas nuevas condiciones materiales en que se configura nuestro entorno, generan visiones asociadas a una suerte de escenario común: *los procesos de globalización, que no sólo son de naturaleza económica, nos han acostumbrado poco a poco a otra perspectiva: nos presentan cada vez más de forma más clara, lo limitado de nuestro escenario social, los riesgos que asumimos en común, y lo íntimamente unidos entre sí que se encuentran nuestros destinos colectivos. Mientras que la comunicación y los medios de transporte se hacen cada vez más rápidos y densos y reducen las distancias espaciales y temporales, la expansión de los mercados choca con los límites geográficos del planeta y la explotación de los recursos naturales con los propios límites físicos de la Naturaleza... Cada vez será más difícil, sin tener que temer sanciones a cambio,*

<sup>2</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la Globalización?*. Paidós. Barcelona 1998. Página 15.

<sup>3</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la Globalización?*. Paidós. Barcelona 1998. Página 16.

<sup>4</sup> El pensamiento de Francisco Alburquerque, es el reflejo sistemático de este proceso.

<sup>5</sup> Habermas, Jürgen. *La constelación Posnacional*. Paidós. Barcelona, 2000. Página 77.

*trasladar a otros los costes y riesgos de nuestra actividad, a otros sectores de la sociedad, a lejanas regiones del planeta, a otras cultura o a las generaciones futuras*<sup>6</sup>. Esta es la segunda dimensión esencial de la condición global: la percepción de un escenario compartido<sup>7</sup>.

Estas nuevas condiciones sociales reclaman un rediseño institucional y también un cambio valórico y la generación de competencias asociadas a la innovación, en el sentido de una gestión pública generadora de acuerdos, productora de escenarios de encuentro y diálogo y protagónica en temas estratégicos con evidentes rentabilidades sociales, orientadas a la integración social.

Es en este contexto donde emergen términos como capital social, competitividad sistémica, integración regional, visiones de conjunto, etc., que no hacen más que mostrar la dimensión conceptual y técnica de este ajuste. Constatando la percepción de un escenario común producto de la internalización de una de las dimensiones de la condición global, los planes y programas de desarrollo, independientes de su origen político o de su orientación ideológica<sup>8</sup>, integrarán, si es que ya no es un hecho pleno, con cada vez mayor fuerza la uniformidad imperante de métodos y estilos de trabajo, fórmulas y procedimientos *globales*. En este sentido, la institucionalidad instalada en América Latina, consecuencia del modelo fundado en administraciones centralizadas de hecho, ha generado una práctica fuertemente sectorializada que limita el desarrollo de programas integrados de desarrollo, generados en lo local, al tensionar las racionalidades centralistas, sectoriales y estatales, con que operan los agentes en esas instituciones. Adicionalmente esta tendencia político-administrativa ha generado un desequilibrio poblacional en los territorios, un desequilibrio en la generación de actores críticos en los niveles subnacionales y un desarrollo urbano que ha devenido en grandes ciudades dentro de los Estados Nacionales de América Latina.

El legado sectorial no integrador confronta a las especificidades de la población, motor del territorio, y para que ese contraste opere como factor de retroalimentación, la acción intersectorial cubre el requerimiento de pertinencia, implicación y propósito de cambio, en tanto supone la movilización de agentes vinculados en torno a metas comunes, capturando energías y competencias que antes actuaban en forma dispersa. Por tanto, de su aplicación estratégica como princi-

<sup>6</sup> Habermas, Jürgen. *La constelación Posnacional*. Paidós. Barcelona, 2000. Página 77

<sup>7</sup> Tengamos presente el influjo de la CNN al discurso público en relación al reciente ataque del 11 de septiembre a EEUU.

<sup>8</sup> El tema de la uniformidad en el discurso y en la acción pública se hace patente con mucha fuerza en nuestro país, como consecuencia del contexto en que se implantaron las reformas económicas y políticas en la década de los ochentas: la Dictadura. En ese sentido, son pocos los espacios donde lo público aún sigue teniendo un peso relativo significativo y, lo más grave, lo público aparece revestido de una cierta deficiencia estructural.

pio orientador de las intervenciones a nivel local y regional, se generarán insumos relevantes para el logro de los objetivos trascendentes de esos planes y programas: el desarrollo espiritual y material de personas y grupos. Esta doble mirada se sintetiza en la idea de glocalización, sobre la base del principio de piensa local y actúa global, que se traduce, en pocas palabras, en una apertura al mundo desde un territorio concreto.

En este escenario de cambio, las naciones en *vías de desarrollo* arrastran una estructural desigualdad social y económica de su población, de ahí que deban maximizar sus capacidades adaptativas al entorno, en términos de mantener una constante preocupación por la equidad y el desarrollo social –local- territorial. Este esfuerzo se encuentra desafiado por el clima ideológico imperante, en tanto se trasladan al mercado importantes herramientas de desarrollo social, desalojando de la acción política y social el componente ético de equidad, solidaridad y justicia que han caracterizado el desarrollo de los Estados occidentales en los últimos tres siglos.

Este escenario compartido para el logro de metas asociadas al desarrollo social, supone necesariamente un cambio en la articulación de los actores. En este sentido, la acción intersectorial representa el primer eslabón operativo, para el logro de visiones compartidas, del reconocimiento en un territorio y de la acción en función de su desarrollo. No se trata de una sumatoria de actores, sino de la ponderación de ámbitos, generación de acuerdos y acciones ligadas a la potenciación de un territorio, trasladando esa acción coordinada e intersectorial a los distintos niveles de gestión pública.

Desde la perspectiva del Desarrollo regional y territorial, la acción intersectorial, sistémica e interinstitucional, genera las condiciones para que los distintos actores con *capacidad global* se encuentren en un escenario compartido que no es más que un territorio abierto ineludiblemente al mundo, y se actúe concordadamente en función de su dinamización y de su potenciación productiva, cultural, institucional, etc. En este sentido la acción intersectorial, más que un estilo, es una condición que se impone con más o menos fuerza en las planificaciones de distintos agentes de cambio, en tanto hayan incorporado las dimensiones globales del mundo en el sentido aquí expuesto, las necesidades de vinculaciones a los territorios concretos y que operen bajo principios sinérgicos. Este proceso, se acerca a la frontera del modelo institucional instalado en nuestros países y por tanto, se abre un espacio de crítica y propuesta para su reordenamiento.

*La discusión por fortalecer el nivel subnacional ¿El mismo germen federalista de antaño?*

El juego social integral actual no es el juego de lo estatal nacional, sino de flujos, pautas de consumo, industrias y bloques dinámicos de orden territorial. En este marco el valor de lo integral por sobre lo sectorial, ha emplazado a tradicio-

nes de planificación del ámbito estatal a readecuar sus estilos de gestión y herramientas de interacción. Ligado a esto, la emergencia del desarrollo local - endógeno y territorial, se traduce en una urgente necesidad de articulación, de cooperación entre los organismos sectoriales estatales y la sociedad civil en su conjunto, se comienza a hablar de Programas Integrados de Desarrollo, de concertación público-privada.

Pensamos que este proceso ha generado una tensión con la condición unitaria con que se definen los Estados Nacionales. Una tensión que no puede ser salva-da sólo por la *mejor gestión*, sino que demanda una adecuación institucional que fortalezca el nivel subnacional. En este sentido la vieja discusión federalista vuelve a cobrar sentido, en un marco estatal-nacional que en América Latina se ha constituido en base a la unidad nacional como fundamento. Si bien grandes Estados Nacionales tales como México, Brasil y Argentina, se declaran federalistas, en la práctica se articulan como administraciones fuertemente centralizadas. El germen federalista contenía una demanda por acercar la conducción sociopolítica a una realidad territorial de un alcance menor al representado por la oferta política unitaria, del estado modelado desde la colonia y formalizado en el siglo XIX.

Por tanto el espíritu federalista, estigmatizado como ensayo de un arreglo sociopolítico, debiera ser *buenamente evocado* a la hora de discutir las adecuaciones institucionales que esta sociopraxis -acción y reflexión- muestra.

## 2. LOS LÍMITES

Para vivir mejor nos movilizamos, pasamos de un punto a otro. Cambiamos. Hacer alusión al término *Desenvolvimiento*, es evocar los profundos valores de transformación social integral que se han larvado durante muchos siglos en la historia de la humanidad y que brotaron y maduraron, política e institucionalmente, en la Revolución Francesa. La tradición filosófica y su expresión tecnológica: la política y sus instituciones, la práctica científica y su expresión aplicada: el desarrollo industrial y el tránsito entre una economía productiva a una economía virtual y especulativa -donde la creación de valor responde cada vez menos al intercambio de bienes materiales y cada vez más a la especulación financiera-, constituyen los pilares histórico-estructurales sobre la base los cuales se despliegan los valores y las prácticas que pretenden instituir un mejor vivir para todos, un vivir libre, fraterno e igualitario.

De ahí que cuando se habla de desenvolvimiento-desarrollo, se alude al mejoramiento integral en el vivir, por lo tanto, los cambios que se han plasmado en el mundo, en nombre del logro del desarrollo, han variado entre cada contexto

social en el que han ocurrido. La intención de ser más libres, ser más fraternos y ser más igualitarios, ha generado distintas demandas, movimientos sociales, revoluciones. En términos de gestión social, han emergido los Planes estratégicos desde lo local, Programas interinstitucionales de desarrollo, Dinámicas de Presupuestos Participativos, en ciudades y barrios. Se van plasmando espacios de decisión diferentes, donde no sólo se cruza la frontera de lo estatal -privado, sino de la gestión diseñada en perspectiva nacional-estatal y la gestión diseñada en perspectiva local-subnacional.

Ya hemos señalado la diferencia simbólica al utilizar el concepto de desenvolvimiento: volver a otro envoltorio y no al de desarrollo: develar algo complejo, difícil.

En este marco, los límites que apreciamos deben incorporarse a la discusión son:

- Una gestión endógena, coherente con las vocaciones productivas y con el capital institucional de un territorio, llega a develar la frontera del arreglo tributario, del monopolio de la fuerza, de la gestión de crisis y de la opción de catalizar procesos locales en un marco de acción estatal nacional. ¿Por qué no definir en un marco territorial subnacional, la estructura tributaria, los programas de contención de la exclusión social y los programas integrados de desarrollo? ¿Qué nos impide desarrollar programas vinculantes con los recursos financieros que gestiona el aparato sectorial -presente en lo local- de raíz centralista?

- Siendo el desarrollo humano, social, un bien complejo e intangible, en permanente definición, ¿porqué no desarrollar sus propios programas de relación con la ciudadanía?; al menos programas que estén al alcance logístico del monitoreo del nivel subnacional.

- El conjunto de identidades develadas en el marco de la acción local, pueden utilizar un marco estratégico de acción global -interestatal e internacional- definido por los actores que producen esos cambios.

- ¿Pueden los niveles subnacionales modelar su estrategia de inserción internacional de manera autónoma?

Para retornar a la simpleza, el propósito de comprender y transformar el entorno tiene que ver simplemente con vivir mejor. Mucho se ha reflexionado y escrito sobre la organización social, la igualdad, los regímenes políticos, estrategias, gestión, etc., pero también existe la percepción de que las diferencias materiales, en nuestros países, se han camuflado en categorías modernas, que las sociedades estamentales no se diferencian sustancialmente de las sociedades modernas. El problema no es tan fácil ni sencillo. Y este es el desafío que por la vía de programas que fomentan a las pequeñas empresas y emprendedores y otros que cubren carencias estructurales de los territorios, se enfrentan los procesos de desarrollo territorial a nivel local en América Latina.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

#### **La acción intersectorial como estrategia de transformación social en un contexto global**

Hemos sostenido que la temática del desarrollo social, de la descentralización y gestión pública, desde la experiencia de América Latina en la década de los noventas, muestra un proceso de reposicionamiento del Estado nacional como actor conductor del desarrollo. De esta manera, la discusión centrada en el tamaño del Estado y su papel en el desarrollo socioeconómico ha dado paso a las formas y necesidades de innovación en la gestión pública, para la materialización del mejoramiento en la calidad de vida de grupos y personas.

La Intersectorialidad y cultura de gestión pública regional; los enfoques sistémicos sobre los enfoques sectoriales como escenarios de inversión pública; los factores socioculturales ligados a la generación de un proyecto común y movilizador de los actores territoriales pertinentes; factores endógenos, tales como el capital social y cultural como ejes claves de los procesos de desarrollo; entre los principales factores, son los que dan cuenta del contexto innovador, ligado a la cristalización social de componentes de la sociedad global, mencionados más arriba. En este sentido, las expectativas hacia la acción pública están asociadas más a la capacidad del Estado de generar acuerdos y redes institucionales -públicas y privadas- que al ya clásico papel del Estado, lo público, como actor protagónico de proyectos de modernización económica y social. En este marco el nivel subnacional debe readecuarse para contener y promover prácticas integradas de desarrollo, diseñadas intersectorialmente e implementadas interinstitucionalmente.

En este contexto, las acciones intersectoriales como práctica sistemática, emergen como un pertinente y adecuado marco a partir de los cuales se generan acciones de producción de información integral, prácticas transdisciplinarias y articulación de actores para la intervención sobre un determinado fenómeno. Este proceso no es sustentable sin una readecuación de los límites institucionales heredados del Estado Nacional de raíz centralista, sello de las administraciones de nuestros países.

El complemento que ofrece la acción intersectorial, a la mera condición de producción de información, está asociado a la dimensión sociocultural de los procesos de desarrollo en el marco de la sociedad global. En este sentido, la acción intersectorial interviene en la instalación de temáticas generadoras y de apertura, asociadas a los distintos trayectos culturales y condiciones materiales presentes en un territorio, revelando factores a otros ámbitos de la acción social (pública y privada) e introduciendo perspectivas comunes a la red institucional ligada al

desarrollo social. Y en esta medida va contribuyendo a la adecuación del alcance técnico y sociopolítico de las administraciones estatales nacionales, diseñadas y consolidadas en el siglo XIX.

La acción social integral ligada al desarrollo social, en distintos niveles, con propósito de impacto efectivo y de transformación social requiere de soportes adecuados para el propósito de cambio que ello supone. Hay aquí también razones de orden simbólico y cultural, en el sentido de abrir el diseño de dispositivos a nuevos escenarios con nuevos requerimientos.

En pocas palabras, la generación de las competencias necesarias para la implementación de nuevas estrategias de desarrollo, suponen un previo proceso en que se evidencien las carencias que en ese sentido muestran los territorios en que se articulan los planes de Desarrollo. Y este proceso a su vez, supone un diagnóstico que integre nuevas dimensiones sociales con nuevos dispositivos, uno de los cuales estamos proponiendo en este espacio de reflexión escrita: *la acción intersectorial como fuente del desenvolvimiento local*. De esta manera se materializa la pretensión hipotética de esta ensayo: que la acción integrada -intersectorial- y funcional al capital endógeno de los territorios demanda una revisión estructural de la frontera administrativa y cultural a partir de la cual los agentes sociales -públicos y privados- actúan e interactúan: el Estado nacional de raíz centralista, lo que genera la urgente necesidad de fortalecer los niveles subnacionales.

Sobre la base de esta aproximación y del clima intelectual relacionado con el tema de la acción conjunta, concertación de actores, de la intersectorialidad y de la naturaleza multidimensional de los problemas sociales, resulta evidente la potenciación progresiva de prácticas intersectoriales que converjan en una cultura pública -estatal y no estatal-, una forma de hacer las cosas, dado que la acción conjunta provee de miradas diversas y competencias heterogéneas, es una estrategia plausible y una condición ineludible, cuando se piense en mejorar el impacto de programas sociales y con ello, cooperar con el Desarrollo.

Sin embargo, el proceso es un desafío abierto, en tanto implica la movilización de competencias locales que ancestralmente han sido solo reactivas a los procesos de cambio. El mejoramiento de la acción pública vinculada al desarrollo, no es un acto declarativo por la vía del decreto, sino un proceso de cambio cultural complejo, donde la demarcación metafórica de la nación: su administración nacional está emergiendo como una barrera.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich, 1998. *¿Qué es la Globalización?*. Paidós. Barcelona, España.
- Beck, Ulrich, 2004, *Poder y contrapoder en la era Global*, Paidós, Barcelona, España.
- Dubet, François, 1996, '¿Ocaso de la idea de Sociedad?'. En Revista de Sociología Universidad de Chile. N° 10.
- Habermas, Jürgen, 2000, *La constelación Posnacional*. Paidós. Barcelona, España.