







# DESARROLLO

Prácticas y discursos emergentes  
en América Latina

Editora Académica: María Fernanda Sañudo.  
Asistente editorial: Juan David Copete Torres.

Grupo de trabajo  
“Nuevas perspectivas  
sobre el desarrollo”



**CLACSO**

2015

Sañudo, María Fernanda (ed.)

*Desarrollo: prácticas y discursos emergentes en América Latina*

/ María Fernanda Sañudo (ed.); Bogotá: Instituto Pensar-CLACSO, 2016

1. DESARROLLO 2. TEORIA 3. ESTUDIOS DEL DESARROLLO 4. AMERICA LATINA .

ISBN: 978-958-716-892-1

---

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

© Instituto Pensar

© Clacso



Secretario Ejecutivo Pablo Gentili

Directora Académica: Fernanda Saforcada

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

EEUU 1168 | C1101 AAX Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145/9505 | Fax [54 11] 4305 0875

e-mail [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)

web: [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

**CLACSO** cuenta con el apoyo de la  
Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

Javegraf

Calle 46A No. 82-54 Interior 2

Parque Industrial San Cayetano

Bogotá, Colombia CP. 111071

Teléfono: 416 16 00

Editora académica: María Fernanda Sañudo

Asistente editorial: Juan David Copete Torres

Diagramación: Nathalí Cedeño

Diseño de Caratula: Nathalí Cedeño

Corrección de estilo: Virtor Tenjo

Impreso en Bogotá





# Contenido

<b>Introducción</b>	7
<b>Parte I</b>	27
El desarrollo humano a propósito de las ciencias sociales y humanas <i>Martha Cecilia Lozano Ardila</i>	29
Infancia y desarrollo: del intervencionismo a la garantía de los derechos <i>Claudia Isabel Córdoba Sánchez</i>	47
Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades <i>Jorge Leal</i> <i>Cristina Rundie</i>	65
A propósito del “cuadrinomio imperfecto”: desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio <i>Jean-François Jolly</i>	85
La ciudad informal y la planeación del desarrollo en Colombia <i>Olga Lucía Ceballos Ramos</i> <i>Sandra Caquimbo Salazar</i> <i>Milena Rincón Castellanos</i>	123

<b>Enfoque territorial del desarrollo rural</b> <i>Marietta Bucheli</i> <i>César Ortiz-Guerrero</i> <i>María Adelaida Farah</i> <i>Edelmira Pérez</i>	149
<b>Cuba: desarrollo y sostenibilidad en el contexto de la actualización del modelo económico</b> <i>Guillermo L. Andrés Alpízar</i>	169
<b>Develando a Isis, desarrollo basado en la expulsión de fuerza laboral: el caso de los países del Triángulo Norte de Centroamérica</b> <i>Silvia Irene Palma C</i> <i>Juan Jacobo Dardón Sosa</i>	187
<b>La cooperación internacional y el financiamiento del desarrollo en América Latina</b> <i>Eduardo Toche M.</i>	211

<b>Parte II</b>	235
Repensando las nociones hegemónicas de desarrollo en el marco de las acciones de la cooperación española en Colombia	
<i>Sergio Belda Miquel</i>	
<i>Alejandra Boni Aristizábal</i>	
<i>María Fernanda Sañudo Pazos</i>	237
Reflexiones en torno al desarrollo propio: el caso de las comunidades multiétnicas y pluriculturales de la periferia urbana de Leticia, Amazonas	
<i>Sonia Uruburu Gilède</i>	
<i>Ana Yudy Morán Matiz</i>	255
América del Sur: crisis mundial, desarrollo y economía social	
<i>Lorena Putero</i>	
<i>Silvia Laura Rodríguez</i>	
<i>Felisa Miceli</i>	279
Etnicidad y postdesarrollo: proyecto histórico alter-nativo del vivir bien (sumaj kamaña) del Estado Plurinacional de Bolivia y del gobierno de Evo Morales	
<i>Esteban Nina Baltazar</i>	
<i>María Nela Serrudo</i>	305





# Introducción

## Narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina

*Grupo de trabajo CLACSO*

Latinoamérica se ha constituido desde hace más de un siglo en el laboratorio para la aplicación de recetas hegemónicas para avanzar hacia el desarrollo; también ha sido el escenario en el que se han debatido y resignificado las distintas concepciones que sobre este se han puesto en marcha en la región. En este contexto han sido claves las propuestas que han surgido, desde diferentes instancias: sociedad civil organizada, academia, estado, minorías, entre otros, para repensar el concepto y construir alternativas a la visión hegemónica que sobre este se instalan en América Latina. Estos procesos evidencian el tránsito permanente de una noción singular y unívoca del desarrollo, que descansa fundamentalmente en garantizar el crecimiento económico, a una noción plural (los desarrollos) cuyo eje reside en el ejercicio de derechos y en el bienestar; o en planteamientos que pretenden ir más allá, los que por naturaleza no son únicos sino siempre plurales, y en los que prevalecen lógicas distintas a la capitalista y saberes descentrados para construir de manera distinta la realidad. Estas propuestas están mediadas y condicionadas por la historia, la constitución social, económica y política de cada país o región, así como por cuán instalado esté el tema (del desarrollo) en el debate público de cada lugar.

Leal y Rundie (2014) reconocen que las reflexiones y los debates actuales en torno al desarrollo latinoamericano transcurren por diversos planteamientos, desde aquellos países donde está vigente una estrategia de corte neodesarrollista, en la cual el desarrollo sigue siendo entendido de manera progresiva y evolutiva, hasta otros países en los cuales se recupera en el debate la lectura de la inserción dependiente, donde desarrollo y subdesarrollo son procesos interrelacionados y



no etapas. Esta perspectiva se concentra en la necesidad de un camino distinto en el cual el debate político desplace al económico. Asimismo emergen nuevos discursos enmarcados en el postdesarrollo, los cuales abogan por la necesaria ruptura con la idea universalista asociada al progreso, donde lo tradicional aparece como obstáculo a salvar, así como también el rechazo al esquema unicausal crecimiento-distribución y al mito de la condición de consumidor como única forma de la ciudadanía.

La observación anterior es coherente con lo propuesto por Gudynas (2010) quien establece que en el marco de las reflexiones sobre este concepto, se pueden ubicar dos tendencias: los *desarrollos alternativos* y las *alternativas al desarrollo*. Con respecto a la primera, en esta convergen todas las opciones de rectificación, reparación o modificación del desarrollo contemporáneo, donde se aceptan sus bases conceptuales, tales como el crecimiento perpetuo o la apropiación de la Naturaleza, y la discusión se enfoca a la instrumentalización de ese proceso. En este orden de ideas, se plantea que el desarrollo debe ser considerado como “un proceso esencialmente lineal, una forma de progreso logrado por medio de la acumulación material” (Gudynas 2010: 48), donde las variaciones discurren en los grados y maneras como se asuman las políticas en términos del intervencionismo económico (traducido en los roles del estado/mercado) y desde donde derivan por ejemplo “las ideas sobre la justicia [o] las formas de lidiar con la pobreza” (Gudynas 2010: 48). En cuanto a la segunda opción, las propuestas “apuntan a generar otros marcos conceptuales [alternativos] a esa base ideológica” (p. 48). En este enfoque, que surge como una crítica a la Modernidad, se proponen alternativas que se centran en una apuesta por “otra ética, que no sea instrumental, ni utilitarista” (p. 49) y cuyo centro sea “la acción de las personas que participan en la creación de la vida social” (Gudynas 2010: 48). Bajo esta perspectiva están las vertientes que buscan sanear los efectos negativos del capitalismo, transformar la institucionalidad o construir una economía centrada en los valores de la solidaridad o la reciprocidad.

Volviendo a Leal y Rundie (2014), es clave considerar que las resignificaciones del desarrollo en la región evidencian la politización del término. Hablar de desarrollo implica reconocer la existencia de actores con intereses particulares y capacidad diferencial de incidir en las agendas, además de un estado que, antes que ente articulador de esas relaciones, es un actor en sí mismo.

De acuerdo con lo expuesto, y como eje del accionar del GT de CLACSO “Nuevas perspectivas sobre el desarrollo y Políticas Públicas”, compuesto por una red de investigadores e investigadoras de centros miembros del Consejo, cuyas tareas de

producción de conocimiento se centran en el análisis de diferentes dimensiones del desarrollo, nos hemos propuesto comenzar a rastrear, evidenciar y analizar los discursos y prácticas que sobre este concepto están emergiendo en los países de la región. La idea no fue repetir los balances que autores como Eduardo Gudynas y Arturo Escobar han realizado sobre el tema, sino contribuir para dar respuestas concretas a preguntas tales como: ¿Hasta dónde podemos hablar de alternativas al desarrollo en los países de la región en un contexto, por ejemplo, de prelación del modelo extractivista? o ¿Debemos hablar simplemente de resignificaciones variadas y contextualizadas sobre el concepto?, y ¿Cuáles son, en sí, las tendencias y sus características?

A través de estudios de caso en Argentina, Uruguay, Perú, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Cuba sobre problemáticas específicas y con colectivos puntuales (grupos indígenas, campesinos, actores institucionales, mujeres víctimas del conflicto armado, actores de la cooperación al desarrollo, migrantes), quisimos encaminar la reflexión conjunta a dar cuenta de lo que, como GT, hemos denominado “*Nuevas perspectivas sobre el desarrollo*”.

Por un lado, los análisis revelan que a lo largo y ancho de América Latina, el tipo de desarrollo que se privilegia, aun en los estados en los que se apuesta fuertemente por el *Buen Vivir* o el *Bien Vivir*, es el que nosotros denominamos *la cara bonita del desarrollo*: desarrollo humano, capacidades, desarrollo local, enfoque de derechos humanos, desarrollo sostenible, etnodesarrollo, entre otros. Lo afirmado no parece novedoso, sin embargo, consideramos en conjunto que lo valioso de esto es la emergencia de ajustes y readaptaciones de estos discursos y prácticas en contextos y coyunturas particulares. Y, en este sentido, si bien estos marcos desarrollistas parecen estar enfocando solamente “al reexamen de medios y fines o la invalidez de los indicadores utilizados o al análisis en términos de procesos y no solo de resultados, y la consideración de diferentes ámbitos espaciales a la hora de estudiar los diversos aspectos que inciden en el bienestar humano” (Unzeta 2009: 45), a nuestro modo de ver también contribuyen al cuestionamiento de los conceptos hegemónicos del desarrollo y a la reconstrucción de algunas dimensiones que lo componen.

Aunque el crecimiento económico sigue siendo un tema central en la agenda de las políticas de desarrollo en el ámbito de Latinoamérica, lo que es posible vislumbrar es el recentramiento de su finalidad hacia lo social. Tal como lo anotan por ejemplo Ceballos, Caquimbo y Rincón (2014) desde el *Desarrollo Humano*, y sobre todo desde la perspectiva de Sen, se ha contribuido a la visualización de este como un espacio para la reinvención y ampliación de conceptos como la

justicia y la pobreza. Además, bajo este planteamiento es posible abarcar cuestiones claves como la conservación de los recursos naturales, la calidad de las instituciones, la equidad de género, la importancia del reconocimiento, o la participación política, entre otros.

Lozano (2014), siguiendo a Sen (2007), nos conmina a considerar cómo en los procesos de reenfoque hacia lo social por parte del desarrollo, se considera clave que las personas cuenten con opciones para que, desde y a través de sus capacidades, puedan llevar a cabo acciones a fin de crear condiciones que contribuyan efectivamente al disfrute de una vida larga digna y con calidad. Aspectos como la educación, las capacidades y los valores configuran opciones fundamentales para ampliar la gama de elecciones y posibilidades de cada persona en favor de su propio desarrollo, así como la contribución al desarrollo de otros y de la sociedad.

En esta misma línea, investigadores e investigadoras de Nitlapan (2014) reconocen lo positivo que ha resultado para la incorporación de los actores locales en la planificación del desarrollo, entendiéndose esto como una de las herramientas para que estos puedan incidir y decidir sobre sus propios procesos. Esta apuesta reclama necesariamente el abordaje de lo local como la unidad privilegiada de las acciones de desarrollo y, por ende, es superada la visión de los actores como sujetos pasivos del desarrollo. En este marco lo territorial cobra importancia, como eje de la planificación, entendiéndose esto como un ámbito social e histórico, el que, además, se trabaja en relación con dinámicas culturales específicas.

Lo anterior cobra aún mayor relevancia al hablar de desarrollo rural. Tal como lo plantean Bucheli y sus colegas (2014), el desarrollo de las zonas rurales, entendido bajo una perspectiva territorial, supondría un proceso de construcción y transformación de los territorios. Este proceso es jalonado por los diferentes actores sociales que lo componen e interactúan en él, quienes, además, establecen relaciones en diferentes niveles con entidades públicas o privadas de desarrollo. En este sentido, “el desafío del *Enfoque Territorial del Desarrollo Rural* implica la creación e identificación de prácticas y dinámicas existentes en el territorio, además de la reconstrucción permanente de los conceptos y la aplicación, con innovación, de aspectos operativos para el logro de resultados satisfactorios” (Bucheli *et al.* 2014: 11).

Sobre este asunto, Leal y Rundie (2014) consideran que la perspectiva del desarrollo territorial se dirige, además, a rescatar la singularidad conectada al todo; es decir, a entender el territorio como espacio socialmente construido y no en su dimensión exclusivamente física. Por otra parte, consideran que esta perspectiva

del desarrollo territorial se encamina a permitir el análisis de múltiples escalas, que pueden incluso superponerse: urbana, rural, regional dentro de marcos nacionales, transfronteriza supranacional, bloques de países, etc., dependiendo del nivel de análisis. Bajo esta misma perspectiva, Jolly (2014) resalta cómo en las últimas tendencias sobre el desarrollo humano se plantea la necesidad de la territorialización de las prácticas y discursos vinculados a este, proceso cuyo eje fundamental es la garantía de los derechos humanos.

Otra de las investigaciones realizadas en el marco del GT, que nos brinda pistas para comprender las apreciaciones explicitadas, es la llevada a cabo por Claudia Córdoba (2014). La autora establece la importancia política de seguir hablando de desarrollo, pero en términos que lo humanicen y lo hagan más adaptable a realidades particulares. En esta vía, propone pensar a este (el desarrollo) cómo uno de los resultados del fortalecimiento de la democracia y de la garantía de los derechos humanos. Particularmente establece que el disfrute pleno del derecho a la participación individual y colectiva puede contribuir a garantizar los otros derechos, a hacer intervenciones institucionales eficientes, eficaces y sostenibles; y buscar un impacto positivo de los programas y políticas sobre el desarrollo de las comunidades.

En la misma tónica de lo expuesto por los autores citados, Guillermo Andrés (2014) resalta que en el contexto cubano, la nueva perspectiva en la que se enmarca la apuesta por una transformación del modelo de desarrollo aparece en la lógica discursiva del país a partir del concepto de un socialismo “próspero y sostenible”. Este se concibe no como una realidad concreta, lograda, sino como el objetivo estratégico que debe ser alcanzado mediante cambios estructurales. Con ello se reconocen las múltiples contradicciones que han caracterizado el modelo de desarrollo cubano, las cuales se vieron exacerbadas durante la etapa más aguda de la crisis, luego de la desintegración del bloque socialista. De ahí que resulte necesario efectuar cambios en la base económica de la sociedad, cuestión que a nuestro modo de ver, rompe con la idea de satanizar el desarrollo desde lo económico y, además, se constituye en un reclamo de la sociedad cubana por incorporar cuestiones económicas, pero de una manera más ajustada a sus realidades. Bajo esta lógica, a su vez, los resultados esperados se relacionan directamente con las actuales limitaciones que tiene la economía cubana para su despegue (deuda externa acumulada, descapitalización del sector productivo, restricciones de acceso al financiamiento externo, etc.) y apuesta por una evolución del modelo favorable en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, esta apuesta aparece bajo el sello de las relaciones socialistas de producción, las cuales resultan ser el factor decisivo que conduce hacia el tránsito de *lo próspero y lo sostenible* propuesto en el nuevo modelo. En este marco hay un reconocimiento explícito de la necesidad de mantener la esencia económica y también política que ha acompañado a la Revolución durante más de 50 años. Aunque desde la propia política de renovación se reconocen las limitaciones inherentes al funcionamiento de la economía nacional, ello no es un obstáculo para que se asuma lo válido del modelo socioeconómico que le ha permitido al país un desarrollo social en ciertas áreas, con indicadores comparables a los de muchos países desarrollados. La persistencia del socialismo, a su vez, solo puede ser validada a partir de la capacidad del sistema para generar el círculo virtuoso en el cual la concreción de los resultados propuestos aliente a su vez nuevos cambios más complejos. De ahí que se vaya dando una relación dialéctica entre la consecución de los objetivos propuestos, con énfasis en el desempeño económico junto al sostenimiento de los logros sociales, y la propia supervivencia del sistema social dominante. Bajo el nuevo modelo, el uno no puede perpetuarse sin los otros.

A tono con lo anterior, no puede olvidarse que la noción de prosperidad apunta directamente a la necesidad de asegurar un crecimiento económico sostenido que logre redistribuirse en la sociedad y se convierta en la vía fundamental para la satisfacción de las necesidades de consumo de amplios sectores de la población. Por otro lado, hacer una referencia a la sostenibilidad o sustentabilidad del modelo cubano va más allá de los términos asociados a la protección del medioambiente. Como podemos ver, el caso cubano señala expresamente que existe una nueva visión del desarrollo en construcción: el paradigma del *socialismo próspero y sustentable*, que es una concepción amplia del desarrollo basada en los aspectos sociales (salud, vivienda, educación) y no en el mero crecimiento económico.

Por último, cabe destacar que estas modalidades de desarrollo también requieren transformaciones éticas en las que las relaciones sociales, económicas y políticas se modifiquen a favor de la gente, tal como lo han mostrado algunos proyectos de cambio microeconómico y microsociales (Nitaplan 2014), que faciliten una mejor distribución de los recursos y de los excedentes generados por la sociedad, de manera que se democratice el acceso a las oportunidades y se tenga una redistribución equitativa del valor agregado en la producción de bienes y servicios.

A pesar de lo anterior, aun con su cara amable, el desarrollo sigue siendo en la actualidad un “fenómeno capaz de empobrecer a personas y sociedades, de generarles pérdidas (de capacidades, de identidad, de recursos naturales...), de

restringir derechos y libertades, y de provocar nuevos desequilibrios y desigualdades” (Unceta 2009: 13), lo que causa, además, la consolidación de “un sistema mundial basado en profundas asimetrías entre unas y otras zonas del planeta, y en un balance de poder claramente favorable a los países llamados desarrollados”(Unceta, 2009: 14) El autor nos conmina a considerar que si queremos seguir en esta vía, debemos necesariamente tomar en cuenta, que no solo se trata de potenciar las capacidades de los sujetos o tomar medidas de tipo redistributivo o incorporar el *Enfoque de Derechos* a la planeación del desarrollo, sino que resulta urgente abordar problemas estructurales de carácter global e interdependiente que están limitando el bienestar. En este orden de ideas, se postula como clave reexaminar la gran asimetría existente en la distribución de las oportunidades en unas y otras partes del mundo. Esta asimetría abarca, por otro lado, un conjunto de aspectos que desbordan lo que hasta hace poco había sido definido como desarrollo desigual en la literatura sobre la *Teoría de la dependencia*.

Lo resaltado anteriormente no quiere decir que no destaquemos los aportes de Amartya Sen, en el sentido de que puede haber lugar para el *desarrollo humano* en tanto fortalecimiento de capacidades y posibilidad de elección del ser humano y de las sociedades; además de sus aportes respecto a cómo se podrían generar nuevas opciones que sean referencias en la determinación de las políticas públicas. Sin embargo, este, como los diversos *desarrollos* que han surgido, no avanza explícitamente en la búsqueda de nuevos paradigmas ni en la construcción de alternativas a la hegemonía del sistema dominante, sino que se limita al reclamo de mejoras dentro del sistema capitalista.

No debería quedar la más mínima duda de que, tanto en las teorizaciones como en la práctica, el desarrollo debe privilegiar a los seres humanos. Las perspectivas del desarrollo que hasta ahora se han implementado lo que han causado es una enorme asimetría entre las potencialidades del planeta y la vida cotidiana de miles de millones de personas que hoy están sumergidas en la pobreza, en las privaciones (Sen y Kliksberg 2007) y con ellas en una deficiente calidad de vida, por tanto, con pocas posibilidades de un *bien estar* o de contar con una vida buena, justa y digna (Lozano 2014).

En relación con lo dicho, cabe destacar algunos aspectos sobre los cuales algunos de los investigadores del GT están llamando la atención. Aun siendo loables las intenciones que subyacen al desarrollo humano, el sostenible, el etnodesarrollo, entre otros, no podemos olvidar que estos se están constituyendo en estrategias para mantener el *statu quo* del orden actual. Frente a lo dicho, Belda, Boni y Sañudo (2014) sostienen que, al final, la cara bonita del desarrollo solo es una



estrategia menos violenta para mantener a “los países de la periferia en una posición subalterna frente a los países del centro capitalista” (2014: 2). Aun con el énfasis que se ha puesto durante los últimos años en aspectos como la buena gobernanza, los derechos humanos y la igualdad, entre otros, las acciones desarrollistas son funcionales al modelo liberal capitalista y son afines a los intereses económicos neoliberales (Fernández *et al.* 2013). En relación con lo anterior, el trabajo de Palma y Dardón (2014) evidencia que las apuestas desarrollistas en países como Guatemala, Honduras y Salvador están claramente ligadas a las necesidades de acumulación de los países del centro capitalista. Así, los procesos de migración laboral de individuos en busca de mejores oportunidades de vida hacia el vecino del norte, Estados Unidos, ha reconfigurado las economías nacionales de estos países para contribuir a la consolidación de un “modelo económico, político y social sustentado en la expulsión-exportación de fuerza laboral en Centroamérica, que por su escala, territorio y extracción social, está generando un modelo inédito de desarrollo micro-macro y periferia-centro” (2014: 16), con efectos perversos para los habitantes de estos países.

Bajo esta consideración, estamos asistiendo a la emergencia de narrativas y prácticas desde las que se pretende superar tajantemente el desarrollo y sus expresiones amables. Estos procesos pueden leerse como acciones para agrietar los cimientos que los sostienen, en la medida en que apuntan a visibilizar, reconocer y posicionar significados alternativos desde los que se reta el poder establecido. Como procesos de resistencia a la colonialidad/modernidad/eurocentrada, como diría Quijano (2012). En este marco tiene lugar la resituación de los conceptos y prácticas desarrollistas, con lo cual se impugna que sean principios organizadores centrales de la vida social (Escobar 2005).

En esta vía, y tal como lo afirma Escobar, las resignificaciones de las nociones y prácticas aparejadas al desarrollo están apuntando a abrir espacios discursivos y de sentido, a través de los cuales se transforme “la ‘economía política de la verdad’, es decir, del orden del conocimiento y poder experto del desarrollo” (Escobar 2005: 21). La crítica a la noción de progreso, el cuestionamiento sobre la fuerza que se le ha dado al mercado como ente integrador de la sociedad y la apuesta por quitar la centralidad que tienen los conocimientos expertos como maneras para acercarse a la sociedad y sus dinámicas (la que es vista de manera fragmentada) son algunos de los aspectos que evidencian que se está apuntando a una revaluación de los fundamentos que han dado lugar al desarrollo y que, además, lo han legitimado. De acuerdo con lo explicitado, las resignificaciones, se constituyen en la base, como diría De Souza (2012), de la construcción de una ética que subordina los objetivos económicos a los criterios ecológicos, a la digni-



dad humana y a la justicia social, ética donde la lógica del mercado no prevalece sobre otras lógicas.

Las principales apuestas al respecto, como sabemos, se evidencian en el *Buen Vivir* y el *Vivir bien*. Sin embargo, existen, a nuestro modo de ver, otros procesos cuyo análisis nos permite dar cuenta de la existencia de apuestas por la deconstrucción del desarrollo. Con respecto a las primeras, en uno de los análisis, el del profesor Esteban Nina (2014), se establece que estas deben ser leídas no solo como *alternativas al desarrollo*, sino como las apuestas más claras de que *otro mundo es posible* y no solo se constituyen en el escenario para visibilizar y posicionar otras lógicas, sino en una *revolución* que apunta a la transformación del estado y la Sociedad, en la búsqueda de un estado social comunitario que tenga como base el reconocimiento a la identidad cultural y la interculturalidad. El investigador llama la atención sobre el caso específico de Bolivia y resalta cómo, en el marco del gobierno de Evo Morales Ayma, se abren las posibilidades prácticas y discursivas para caminar hacia el *Vivir Bien*, a través de la fundación e institución de un nuevo pacto social que representa y dignifica a todos los bolivianos y bolivianas, para terminar de esta manera con la discriminación y segregación que se apoderó del país desde su fundación. Pueblos originarios, ahora reconocidos como sujetos políticos, y protagonistas de la transformación social y cambio político a partir de una nueva Constitución política del 2009, nuevas leyes y políticas públicas que están logrando un reconocimiento de la identidad plurinacional, multicultural, justicia social e inclusión social sin discriminación. En este proceso hay una apuesta por la recuperación del principio garantista del nuevo estado, que es social y comunitario, así como el poseedor del control absoluto de los recursos naturales y energéticos. Este giro hacia modalidades alternativas debe ser considerado como el resultado del acceso al poder de sectores populares históricamente marginados del mismo, lo cuales, sobre la base de un *ethos* cultural (por ejemplo el *Buen Vivir*), construyen un proyecto político; esto plantea diferencias entre las experiencias en cuanto al papel del estado en el desarrollo.

En esta misma vía, Morán y Uruburu (2014) nos proponen considerar el concepto de *desarrollo propio*. Las autoras, siguiendo a Escobar (2005), lo explican como un proceso de resistencia frente a los procesos globales, que tiende a subsumir el contexto en donde se ponen en práctica los procesos de desarrollo. En este sentido, este estaría relacionado con la posibilidad de que los pueblos indígenas autónomamente elaboren de manera participativa sus planes de vida, con el objetivo de generar mecanismos de acción propia, en armonía con la madre naturaleza y con sus idearios de un *Buen Vivir*, apoyados por el estado. Además, resaltan que las comunidades indígenas del Amazonas han propuesto caminos alternati-

vos al desarrollo desde una visión propia, reconociendo no solo su origen, sino su proceso histórico, lo que ha dado como resultado una realidad intercultural y pluriétnica que articula iniciativas en donde caben todos, incluso la sociedad mestiza. Entre estas alternativas sobresalen los *Planes de Vida* en el marco de los cuales se trasciende el concepto de plan de desarrollo, dado que incluye una visión de lugar desde el plano cultural; esta cuestión les ha permitido visibilizarse frente al estado y plantear sus propios caminos para el cambio social. También es de considerar cómo la comunicación intercultural y las alianzas interétnicas les han permitido cohesionarse en un espacio político para gestionar su futuro. Si bien el proceso de occidentalización de la vida indígena es evidente, la generación de mecanismos participativos para que los pueblos indígenas elaboren sus planes de vida permite lograr mayores niveles de autonomía y de respeto por las tradiciones y formas de entender las relaciones sociales. Esto quiere decir que tales mecanismos participativos llevan a entender el desarrollo como un constructo social en el lugar, en el contexto. De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar que estos conllevan un serio ejercicio de construcción de nuevos patrones de poder y de negociación de sentidos frente a nuevos procesos de colonización actuales y por venir.

Con respecto a estas apuestas, que evidencian la deconstrucción del desarrollo, también existe, a nuestro modo de ver, una serie de procesos desde los cuales este se está problematizando políticamente, pero que no apelan necesariamente a la relación con la naturaleza ni a la reivindicación de lógicas no occidentales. Dicha problematización pone en duda los principales referentes del desarrollo entendido como expresión directa de la modernidad capitalista colonial. En este sentido, estarían enfocándose al cuestionamiento de la continuidad entre “el régimen de representación colonial y el actual régimen de representación desarrollista” (Briales 2011: 223). Esta cuestión se evidencia no solo en la manera como los discursos y las prácticas siguen sostenidos en unos principios de clasificación y construcción colonial de los territorios, de los cuerpos y de las subjetividades, sino también en que, al mismo tiempo, se instituyen en estrategias para superar/mantener esta condición, la cual emerge desde la persistente visión colonial de la periferia.

En particular, Belda *et al.* (2014) realizan una lectura de procesos de cooperación política entre organizaciones colombianas y españolas, para comprender cómo en estos marcos están emergiendo reflexiones y prácticas encaminadas a socavar los constructos ideológicos que sostienen el desarrollo, entendido este como una expresión de la modernidad capitalista.

Los autores abordan la interrelación entre organizaciones con afinidades políticas, (por ejemplo Mugarigabe, España y Consejo Regional Indígena del Cauca, Colombia), que se suceden en un marco hegemónico como es el Sistema de Cooperación Internacional al Desarrollo. Este, podría decirse, indirectamente se instituye como el escenario en el que se entabla una fuerte crítica a los modelos occidentales de desarrollo y a los efectos que en uno y otro país están ocasionando. A través de una serie de actividades, que sobre todo se centran en procesos de incidencia política, se están constituyendo espacios para fomentar la reflexión respecto a la vinculación de las problemáticas que enfrentan estos países (Colombia y España), con el modelo de producción y de consumo occidental. También los autores evidencian cómo estas propuestas políticas están encaminadas a cuestionar y superar la *producción colonial del mundo*, es decir, la configuración de América Latina como un *espacio subalterno*, espacio anómalo, que debe ser intervenido para ajustarlo a las nociones y significados que subyacen en la modernidad capitalista. Tal problematización es posible porque las organizaciones que se conectan comparten ideas sobre la urgencia del cambio social y la necesidad de desarticular los problemas de tipo estructural que lo impiden, y que están en la base de las situaciones de opresión y empobrecimiento.

Por otro lado, la interacción entre organizaciones se da en el marco de articulaciones políticas que superan los enfoques tecnocráticos. Estas articulaciones aspiran a limitar las relaciones desiguales y a construir partenariados sobre la base de relaciones horizontales, promoviendo la igualdad en el poder de decisión y en la validez de las diversas posturas epistemológicas. Bajo este contexto también se apuesta por una desencialización de las categorías impuestas y la resistencia a los modelos y paradigmas hegemónicos.

Lo que podemos ver en estas apuestas es una lucha amplia por la transformación de la sociedad y la redefinición de lo que se ha determinado como real. En este marco se entiende el desarrollo de manera global e interdependiente entre los países y, por ello, las acciones también apuntan al cuestionamiento sobre el cómo la lógica global, específicamente la del gran capital, modela los cuerpos, las mentes y los territorios de los países de la periferia capitalista. De esta manera, las acciones desarrolladas en el marco del proceso referenciado apuntan al fortalecimiento de alianzas o redes y espacios reivindicativos del Norte y del Sur, desde los que sea posible la deconstrucción del desarrollo y, en particular, del modelo de desarrollo neoliberal y patriarcal y la construcción del modelo de vida alternativo al modelo imperante y hegemónico.

Bajo esta vía de análisis, la reflexión respecto a las relaciones de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur cobra vital importancia en los procesos de deconstrucción del desarrollo. Hay que considerar que América Latina está cruzada por los procesos de impulso del desarrollo por parte de la cooperación internacional, instancia que ha vivido cambios acelerados en los últimos años, priorizando la seguridad de los países como insumo para el crecimiento económico (Toche 2014). Pero, a pesar del redireccionamiento con intereses políticos y económicos de los presupuestos, diversas formas de cooperación se han planteado de forma alternativa. Tal como lo analizan Belda, Boni y Sañudo (2014), esto se expresaría en casos en los que se plantean niveles de solidaridad e intercambio por fuera de las lógicas hegemónicas y que apuntarían a posicionar propuestas alternativas de transformación en lo social, económico y político, afirmando autonomías y planteando agendas propias.

Por otra parte, en los análisis llevados a cabo por Miceli, Rodríguez y Putero (2014) encontramos que es posible hablar en tono a nuevas perspectivas, si y solo si se cuestionan duramente las prácticas de producción capitalista. El objetivo de cuestionarlas no es otro que el de encontrar nuevos paradigmas que sean la base de espacios alternativos donde primen otras lógicas económicas. Una de estas lógicas sería la Economía Social Solidaria.

Desde esta propuesta, se aboga por construir una economía centrada en los valores de la solidaridad y la reciprocidad. En este camino se plantea la urgencia de rescatar discursos y prácticas no mediados por el concepto de desarrollo, es decir, una transformación radical de las prácticas hegemónicas del saber y hacer. Las autoras resaltan que no se trata de una solidaridad de asistencia, sino de construir una solidaridad ampliada a cualquier otro ser humano desde una mirada como a un igual. Establecen, además, que al hablar de *economía social y solidaria* como construcción de otra economía, se habla de prácticas centradas en los seres humanos, en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de todos y todas, de experiencias que plantean la inclusión social, pero desde una mirada protagónica y crítica con las prácticas que generan la exclusión. En este sentido, esta se concebiría como “un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva –actual o potencial– de construir un sistema económico alternativo” (Coraggio 2011: 1).

De manera complementaria, en el marco de las reflexiones derivadas del trabajo adelantado por el GT-CLACSO se insiste en que para hacer viable la deconstrucción del desarrollo y la construcción de alternativas a este, se requiere profun-

dizar la democracia y radicalizarla como lo proponen Laclau y Mouffe (1987), es decir, procurar nuevas prácticas políticas desde las que sea posible ampliar el horizonte político de la democracia representativa. Siguiendo a Espinoza y Garay esto “supone la idea de politizar las esferas institucionales o fundamentos no políticos, no contingentes de la sociedad civil; supone también la pluralización de espacios de participación en los asuntos públicos, a partir de los cuales se pueda superar la escisión existente entre la sociedad y la política” (2013: 43).

Esta apuesta, que es de orden ético, se constituye, bajo nuestra perspectiva, en condición *sine qua non* para resignificar no solo los discursos, sino las prácticas en torno a la construcción de alternativas reales a las planteadas por las perspectivas hegemónicas de desarrollo. En este sentido, el objetivo de las alternativas o las nuevas perspectivas debería ser el abolir cualquier tipo de exclusión y marginación, así como el respeto a la diversidad y pluralidad étnico-cultural. Como plantea Benhabib (1990), esta forma de ver la democracia debería ayudarnos a una necesaria reformulación del punto de vista moral, que para la autora, debe transitar de la individualidad a lo comunitario.

Así las cosas, vale la pena traer a colación algunos de los planteamientos de Agamben (2001, 2004), quien ha elaborado una interesante discusión sobre los fundamentos que subyacen a la democracia como categoría discursiva/operativa dentro de la política que conoce Occidente desde la fundación del estado moderno y que aluden a la inclusión/exclusión de la cual es objeto el pueblo, en su tránsito hacia sociedad civil. De manera muy sintética, es necesario, entonces, resaltar cómo el *sujeto político constitutivo* que se haya en el centro de la configuración del estado moderno en Occidente –el Pueblo– es, a la vez, la clase excluida del poder político –el pueblo– y, por ende, el poder soberano que ostenta es una entelequia que oculta esa misma exclusión de la cual es portador.

Hasta aquí, y tal como pudimos observar a lo largo de este escrito, estamos asistiendo a la emergencia de narrativas y prácticas del desarrollo que, aun manteniéndose en los marcos de la *cara bonita* de este, son refuncionalizadas y constituidas como estrategias para ampliar la noción, adaptarla y ajustarla a las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales de los países de la región. Sí las entendemos así, podemos pensar en estas como estrategias de resistencia frente a lo hegemónico, estrategias que pueden ser útiles para la solución de las problemáticas originadas por la aplicación de modelos equivocados. Sin embargo, al estar aparejadas con los referentes ideológicos que sustentan el desarrollo, se establecerán como una más de las maneras de seguir afianzando la modernidad capitalista eurocentrada. En este sentido, será clave considerar que, aun valorando

los posibles efectos positivos que estas pueden tener en el bienestar de las poblaciones, es necesario superarlas con el fin de encontrar otros caminos.

En cuanto a las propuestas que apuntan a la deconstrucción del desarrollo y a su problematización, más allá de ser alternativas a este, a nuestro modo de ver se constituyen en apuestas políticas vitales que revisten un carácter emancipatorio, en tanto que se pueden producir transformaciones que nos llevarán, tal como apunta Escobar (2005), al descentramiento del desarrollo. El objetivo es desubicar este concepto de su posición central en las representaciones y discusiones sobre las condiciones de los países de la periferia capitalista.

En sí, no se trata de discutir el desarrollo y sus posibilidades sino la existencia misma de este. Esto adquiere factibilidad si se construyen desde Latinoamérica nuevas herramientas de análisis y de acción que tengan como base las características híbridas y flexibles presentes en las culturas latinoamericanas, que tal como diría Santos (2010) nos ayuden a visibilizar procesos locales y regionales que quepan en el horizonte de las posibilidades concretas. En esta vía, proponemos pensar que las alternativas al desarrollo se constituyen en transformaciones profundas con base en las apuestas de resistencia que, en el contexto de los movimientos sociales, emergen como formas de resistir a la hegemonía del capitalismo.

Por otra parte, se debe considerar que el desarrollo, como objeto de estudio, requiere para su abordaje de una pluralidad teórico-metodológica. En este sentido, la visibilización de la emergencia de las nuevas perspectivas de este, puede conducir no solo a comprender la complejidad de su producción como noción y práctica, sino que, además, nos exige el diseño de instrumentos complejos para su aprehensión y también para su ponderación. En términos generales, cualquiera que sea la perspectiva, se asume explícita o implícitamente que reconocer al desarrollo como un fenómeno multidimensional (social, económico, político, cultural, ambiental) implica la necesidad de analizarlo desde la inter y la transdisciplinariedad y, en términos específicos de la medición, a la necesidad de establecer un sistema integrado de indicadores sin fines de ordenación (lista de países), que tenga en cuenta la complejidad de los territorios y que no se base en la aplicación acrítica de dispositivos impuestos por los organismos de financiamiento externo.

En esta perspectiva resulta clave considerar que la manera de definir el concepto determina las dimensiones e indicadores que se seleccionarán para representarlo a efectos de su medición. Esta tarea es particularmente difícil cuanto más abstracto y complejo es el fenómeno en cuestión, y ese es el caso de las nuevas

perspectivas sobre el desarrollo. En este caso es clave asumir enfoques novedosos que superen las construcciones hegemónicas, lo que implica la superación de las formas en que se ha venido monitoreando, evaluando y comparando el desempeño dentro y entre los países con respecto al desarrollo.

Existe consenso en que el desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico, donde el indicador por excelencia pasa a ser el PIB (sustentado en la idea de la existencia de un efecto de *derrame*). Sin embargo, también es cierto que la amplitud de perspectivas presentes en el debate actual genera el desafío de buscar aspectos que permitan conocer el estado de un territorio (subnacional, nacional, transfronterizo, regional, etc.) en relación con el bienestar de la población, la democracia, el respeto a la diversidad cultural, la sostenibilidad ambiental, o cualquier otra gama de aspectos que, tomados por separado o de forma conjunta, estén incluidos en la definición que se haya hecho del concepto *desarrollo*. Es decir, existe acuerdo en aquello que no es el desarrollo, pero aún no hay una definición clara acerca de lo que sí es. Esta no es una cuestión de menor importancia, ya que de ello dependerá la forma de medirlo (en sentido de observación). Por lo general, los indicadores económicos y sociales responden a una dimensión cuantificable del bienestar humano, sin embargo, se ha venido señalando la importancia de incorporar indicadores subjetivos para evaluar ese bienestar y para medir el impacto de las políticas públicas, puesto que no siempre los objetivos sociales dependen del logro de las metas materiales. La seguridad percibida, la intimidad, la productividad personal, la expresión emocional, entre otros, son indicadores subjetivos que permiten tener una aproximación más cercana a las experiencias de vida en relación con situaciones y condiciones que afectan las relaciones internas y externas de los sujetos individuales y colectivos.

Por otra parte, es de señalar que las decisiones sobre qué y cómo medimos afectan tanto lo que hacemos como las decisiones tomadas en la ruta de viabilizar las nuevas perspectivas sobre el desarrollo. En este sentido, las mediciones también deben ser pertinentes a los objetivos que se persiguen y a las acciones que conciernen a estos. Por ende, es indudable la aceptación generalizada que suscitó el IDH creado por el PNUD, con la finalidad de subrayar las condiciones y capacidades sociales como criterios prevalentes para evaluar el nivel de desarrollo de un país. Aun así, la complejidad del tema hace muy difícil encontrar un indicador satisfactorio y, por ello, se presenta como desafío el diseño de sistemas más precisos que capturen el impacto de las políticas económicas, sociales y ambientales en el bienestar de la población. También es un desafío que esto pueda ser evaluado, además, desde perspectivas plurales que incluyan diversidad de criterios, de culturas y de condiciones.



Es un hecho que en la actualidad, y con base en las diferentes críticas al concepto de desarrollo, se ha pasado del diseño y uso de indicadores de desarrollo consistentes en medidas simples de crecimiento económico (PIB, PIB Industrial), para luego incluir aquellos referidos a la calidad de vida (distribución del ingreso, de consumo, etc.), llegando a los que se podría denominar como propiamente sociales (condiciones de vida, mortalidad infantil, camas por habitante, educación, analfabetismo, condiciones de vivienda, cobertura de seguridad social). Finalmente, se produce la incorporación de aspectos de naturaleza política (tipo de gobierno, porcentaje de abstenciones, número de sindicatos organizados, etc.).<sup>1</sup>

Esto, a su vez, lleva a otra cuestión: la necesidad de sistematizar las fuentes de información secundaria con las que cuenta cada país (censos, encuestas de hogares, etc.), la calidad de la información, su periodicidad, las variables que se relevan y la forma en que estas son medidas, los niveles de desagregación de los datos, etc. Por otro lado, es necesaria la tarea de elaborar instrumentos que permitan captar los fenómenos que se quieren conocer, es decir, por ejemplo, ¿cómo se puede medir el *Buen Vivir*?, ¿a través de qué indicadores y con qué herramientas?

Como ya en su momento sostenía Carlos Filgueira (1984) la tendencia es hacia un corrimiento desde el abordaje tradicional de las *estadísticas sociales* hacia un Sistema Integrado de Indicadores. Ya no se trata de describir adecuadamente las situaciones sociales, sino de comparar las sociedades en el espacio y en el tiempo con respecto a alguna meta socialmente establecida, a un conjunto de valores explícitos o a un cuerpo teórico determinado.

El debate que cabe es si la definición de la que se parte para llegar a esos aspectos y a esas variables empíricas específicas permite dar cuenta o no del desarrollo como fenómeno multidimensional y de la heterogeneidad propia de nuestra región. Pero, además de ello, si ese intento de estandarización y universalización con fines comparativos no termina por excluir la percepción de los propios actores del territorio y sus perspectivas sociohistóricas y culturales, es decir, de las visiones que tienen sobre su propio desarrollo. Sobre estas cuestiones es que el GT puede y debe intentar realizar un aporte a la discusión, en tanto que el objetivo que se ha propuesto, en términos de discutir el paradigma hegemónico

---

1 En la línea de estos esfuerzos, desde 1990 el índice de Desarrollo Humano del PNUD constituye la medida de referencia para la comparación y análisis de los avances de los países en esa materia, lo que hace a partir de la indagación en tres componentes: una vida larga y saludable (indicada por la esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación) y un nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita en US\$).



y sus bases teóricas e ideológicas, conlleva necesariamente a pensar en aspectos metodológicos y prácticos.

## Referencias citadas

Agamben, Giorgio. 2001. *Medios sin fin: notas sobre la política*. Valencia: Pre-textos.

Andrés, Guillermo. 2014. “Cuba: Desarrollo y sostenibilidad en el contexto de la actualización del modelo económico”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Belda, Sergio *et al.* 2014. “Repensando las nociones hegemónicas de desarrollo en el marco de las acciones de la cooperación española en Colombia”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Benhabib, Seyla. 1996. “The democratic moment and the problems of difference”. En: Benhabib Seyla (ed.), *Democracy and Difference*. Pp. 3-18. Princeton: Princeton University Press.

Bucheli, Marietta. 2014. “Dimensión territorial del desarrollo rural”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Ceballos, Olga *et al.* 2014. “Vivienda y desarrollo humano. Enfoques a partir del planeamiento urbano en Colombia”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

- Córdoba, Claudia. 2014. Infancia y desarrollo: del intervencionismo a la garantía de derechos. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23 de 2014.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2010. *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Escobar, Arturo. 2005. “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social. En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. pp. 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Fernández, Gonzalo *et al.* 2013. *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Bilbao: Hegoa.
- Filgueira, Carlos. 1984. *Indicadores sociales: Consideraciones y propuestas*. Montevideo: CEPAL.
- Flores, Selmira *et al.* 2014. “Agencia en territorios humanos rurales: la perspectiva socio-constructivista propuesta por Nitlapan”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.
- Gudynas, Eduardo y Alberto Acosta. 2011. La renovación de la crítica al desarrollo y el Buen Vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social* 16 (53): 71-83.
- Jolly, Jean Francois. 2014. “A propósito del cuadrinomio imperfecto: desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y

prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Leal, Jorge, Cristina Rundie. 2014. “Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Lozano, Martha Cecilia. 2014. “El desarrollo humano a propósito de las ciencias sociales y humanas”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Machado, Horacio. 2013. Extractivismo y “consenso social”: expropiación-consumo y fabricación de subjetividades (capitalistas) en contextos neocoloniales. *Cuestiones de Población y Sociedad*. 3(3): 29-42.

Miceli, Felisa *et al.* 2014. “América del Sur: crisis mundial, desarrollo y economía social”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Morán, Ana Yudy y Sonia Uruburu. 2014. “Reflexiones en torno al desarrollo propio: el caso de las comunidades multiétnicas y pluriculturales de la periferia urbana de Leticia Amazonas”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Muller, Pierre. 2010. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Nina, Esteban. 2014. “Etnicidad y desarrollo: proyecto alter-nativo del vivir bien (Sumaj Kamaña) del Estado Plurinacional de Bolivia y del gobierno de Evo Morales”. Ponencia presentada en el Seminario Internacio-

nal: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23.

Palma, Irene S. y Juan Jacobo Dardón. 2014. Develando a Isis, desarrollo basado en la expulsión de fuerza laboral: el caso de los países del Triángulo Norte de Centroamérica. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: “Desarrollo: narrativas y prácticas emergentes sobre el desarrollo en América Latina”. Bogotá, julio 23 de 2014

Quijano, Aníbal. 2012. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of world-systems research*. 4(2): 342-386.

Stiglitz, Joseph *et al.* 2009. “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress”. Recuperado de [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)

Unceta, Koldo. 2009. Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*. (7): 1-34.



Parte I

**Ampliando las miradas  
sobre el desarrollo**



# El desarrollo humano a propósito de las ciencias sociales y humanas

*Martha Cecilia Lozano Ardila*<sup>1</sup>

## Algunas consideraciones sobre el desarrollo y el desarrollo humano: temas problemas en las últimas décadas

En el informe del PNUD de 1990, se planteó que el desarrollo humano es el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos, la posibilidad de ser creativo y productivo, el respeto a sí mismo y el disfrute de la garantía de los derechos humanos. Esta concepción ha sido reinterpretada y ampliada desde entonces hasta el momento.

Es un concepto que está estrechamente vinculado a la perspectiva de desarrollo como fue propuesta por Mahbub ul Haq y Amartya Sen en 1990; por John Rawls (2002) en términos de los bienes primarios, en el marco de la capacidad de auto-determinación que surge de contar con los recursos necesarios para desarrollar, de la manera más eficiente, los propios proyectos de vida personal; así como de una concepción política de la justicia; y a la propuesta de Martha Nussbaum (2002, 2007, 2010) en el sentido de capacidades como una especificación de los derechos humanos, de manera que las personas tengan acceso a los bienes primarios y cuenten con las libertades básicas y las capacidades para lograr fines diferentes, según sus intereses y necesidades.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales Con Énfasis En Infancia y Juventud del CINDE-UNIVERSIDAD DE MANIZALES. Magister en Desarrollo Educativo y Social. Psicóloga de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesora Facultad de Psicología. Pontificia Universidad Javeriana.



Para el año 2007, las capacidades se refieren tanto a lo que la persona, desde sus opciones, puede ser o hacer y a lo que logra efectivamente ser o hacer. Contar con condiciones que posibiliten el disfrute de una larga vida, de una mayor educación y de la dignidad y el respeto de sí mismo son elementos fundamentales para ampliar la gama de opciones y posibilidades de cada persona. Así, por ejemplo, contar con bienes es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ampliar las posibilidades y opciones.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que existen múltiples variables que condicionan el logro de estas opciones, entre ellas la cantidad de bienes asequibles, que en ocasiones no es suficiente para todos, o el hecho de que no todos disponen de las condiciones para obtenerlos, muchos porque están lanzados a la nuda vida, es decir, al simple hecho de vivir (Agamben 1998). Esto ocurre en particular cuando se tienen ingresos escasos para sobrevivir, o cuando las oportunidades están en función de variables sociales y culturales como la distribución y redistribución (Fraser 1997), el suministro de bienes públicos, como la seguridad, y los servicios. Por supuesto, el desarrollo desde la perspectiva de Sen (2007) no se centra en los bienes, sino en las personas; no es *el homo economicus* el que impera, aunque el mercado así lo pretenda.

Es una propuesta que supera la preocupación fundamentalmente por el crecimiento de la producción de bienes, predominante en la década del setenta. Su interés fundamental es que prime la gente, que la distribución de los bienes primarios sea justa y equitativa y que atienda las necesidades de las personas; esto quiere decir que el desarrollo humano debe estar orientado a satisfacer las necesidades humanas esenciales (Doyal y Gough 1994). Más allá de la satisfacción de estas necesidades, se debe promover el desarrollo de las personas y sus capacidades. Es una perspectiva que incluye el plano moral y de dignidad humana, en el que los derechos humanos son fundamentales.

Por consiguiente, el desarrollo humano es mucho más que el crecimiento económico o la caída del producto interno bruto de la nación. Asumiendo que el desarrollo humano va más allá de estos indicadores, las Naciones Unidas lo han evaluado en más de 100 países desde la década del noventa a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que se basa en un indicador social estadístico, compuesto en ese momento por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Los indicadores utilizados fueron agrupados en dos grandes grupos.



Los indicadores del primer grupo son los que están relacionados con la condición de vida de la población, así:

1. Salud y nivel educativo, este último conformado por dos índices: a) tasa de alfabetización de adultos y b) tasa de matriculación combinada
2. Esperanza de vida, nivel de enseñanza y nutrición, que están formados por dos índices: a) recién nacidos con bajo peso y b) consumo diario de calorías per cápita en términos porcentuales.
3. Índice materno infantil, constituido por: a) tasa de mortalidad de menores de 5 años y b) tasa de mortalidad materna.

Los indicadores del segundo grupo son los que se relacionan con la ocupación y los ingresos. Estos indicadores están conformados por cinco índices básicos:

1. El de ingreso per cápita, conformado por dos indicadores: a) el PBI per cápita y b) el ingreso medio de los hogares per cápita en múltiplos de la línea de pobreza.
2. El índice de distribución del ingreso, constituido por dos indicadores: a) el coeficiente de Gini y b) el cociente entre el ingreso medio del 10 % más rico y el 40 % más pobre, para la población urbana.
3. El de pobreza, que se compone de dos indicadores: a) la población en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza en porcentaje del total de la población para zonas urbanas y b) los ocupados en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza en porcentaje del total de ocupados para zonas urbanas.
4. El de ocupación, constituido por dos indicadores: a) tasa de desocupación en porcentaje de la población económicamente activa para zonas urbanas y b) los ocupados en sectores de baja productividad en porcentaje del total de ocupados para zonas urbanas.
5. El índice de la mujer y del mercado de trabajo, conformado por dos indicadores: a) la proporción de mujeres en el PEA para zonas urbanas y b) la disparidad de ingresos por sexo, medida por la relación entre los ingresos de mujeres y hombres para zonas urbanas.

Sobre esta perspectiva del desarrollo, expresa Sanahuja (2009) la noción de “Desarrollo humano”, el IDH y la clasificación de países de acuerdo con este último pretenden ser una alternativa no economicista frente a las teorías convencionales, en el marco de las cuales se identifica el crecimiento económico con el desarrollo; y que durante décadas han considerado que el crecimiento de la producción, medido a través del producto interno bruto (PIB), trae aparejado por sí solo mayor bienestar y crecientes oportunidades para desplegar las potencialidades humanas. En esta lógica, el PIB per cápita se convirtió casi que en la única medida del desarrollo. Así, por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial, que publica anualmente el Banco Mundial, clasifica a los países en categorías basadas en el Producto Interno Bruto per cápita. Esta identificación, en la que el crecimiento del PIB per cápita es el fin último de las políticas económicas y del estado, permea todavía hoy el saber común y el discurso económico y político.

Sin embargo, más de cincuenta años de políticas de desarrollo de diverso orden han ido mostrando que el crecimiento económico no necesariamente va de la mano con el desarrollo humano. Por lo menos en las tres últimas décadas ha venido frecuentemente acompañado por incremento de la desigualdad, la pobreza, el deterioro ambiental y el acelerado agotamiento de los recursos naturales. El PIB per cápita no incluye los “costes ambientales” del crecimiento.

Desde este momento, diferentes autores han planteado estrategias conducentes a mejorar el desarrollo humano (Griffin y McKinley 1994, PNUD 2000, 2010). Así, la clasificación que efectúa el PNUD desde 1990, a diferencia de la que lleva a cabo el Banco Mundial, muestra que el bienestar o la privación humana son variables relativamente independientes del PIB. Desde esta perspectiva, no existe una relación automática entre el crecimiento económico y el desarrollo humano; es decir que no necesariamente a mayor crecimiento económico, mejor desarrollo humano. Lo que sí queda claro es que así como es posible alcanzar niveles importantes de crecimiento económico, también es posible lograr niveles de desarrollo humano digno y respetable, aun con niveles modestos de ingreso per cápita, cuando se cuenta con la voluntad para lograrlo y se aplican las políticas adecuadas.

Al cumplirse en 2010 dos décadas de producción de informes sobre el desarrollo humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, se observan avances importantes en sus concepciones al entenderlo como un proceso integral y de carácter transdisciplinar. Adicionalmente, en el informe de ese año se incluyeron tres indicadores de gran importancia para el análisis del desarrollo humano, que desde el punto de vista social dan cuenta de “la desigualdad multidimensional, las disparidades de género y las privaciones extremas”

(PNUD 2010: 3). Estos tres indicadores son el índice ajustado por la desigualdad, el índice de desigualdad de género y el índice de pobreza multidimensional. En este mismo informe, Clark afirma:

Estas nuevas herramientas de medición siguen fortaleciendo la validez constante de la visión inicial del desarrollo humano. Hacia el futuro, los próximos informes deberán lidiar con temas aún más complejos, entre ellos el ámbito cada vez más crítico de la sostenibilidad, la desigualdad y nociones más amplias de empoderamiento. Hoy día, siguen vigentes muchos de los desafíos analíticos y estadísticos que fueron identificados en el informe inaugural de 1990 (2010: 3).

Previamente, Helen Clark, en su calidad de administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, expresó literalmente:

Existe un consenso casi universal sobre la imposibilidad de vivir el éxito de un país o el bienestar de un individuo únicamente a partir de su ingreso. Si bien el ingreso es fundamental, ya que sin recursos cualquier avance es difícil de lograr, también debemos tomar en cuenta si la gente puede llevar una vida saludable y prolongada si tiene oportunidad de recibir educación y si es libre de aplicar sus conocimientos y talentos para configurar su propio destino (2010: 2).

En consecuencia, como se dijo anteriormente, el concepto de desarrollo humano, más que centrarse en algunos indicadores tradicionales del crecimiento económico como el Producto Interno Bruto per cápita, enfatiza en el análisis sistemático de aspectos relacionados con la forma como viven los seres humanos en diferentes sociedades y con las libertades básicas de las que disfrutan. Lo anterior no significa que lo económico no sea tomado en consideración, sino que lo humano es lo fundamental.

En otros términos, el análisis del desarrollo humano se hace tomando en cuenta el crecimiento económico y su distribución, las necesidades básicas, las aspiraciones de las personas, las aflicciones y privaciones; además, parte de las metas de largo plazo de las sociedades estudiadas. Por consiguiente, el centro del análisis son las personas y sus condiciones de vida, a raíz de la consideración de las múltiples amenazas que pueden minar su seguridad, su dignidad y sus medios de sustento.

Ya desde la primera década del siglo XXI, se señalaba que el desarrollo humano debía incluir, además de indicadores económicos y sociales, otras opciones como la participación, la sostenibilidad, la seguridad y la garantía de los derechos humanos como condiciones necesarias para ser creativos y productivos, para gozar de respeto por sí mismo y para tener la sensación de pertenencia a una comunidad. Se plantea entonces, que el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

Así, a lo largo de esas dos décadas, al concepto de desarrollo humano se le otorga mayor dinamismo y se van ampliando sus opciones para luchar contra los procesos de empobrecimiento, opresión e injusticia estructural, para lo cual se reconocen como necesarios los principios pluralistas de equidad, sustentabilidad y respeto de los derechos humanos. Los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común: velar por las libertades de las personas, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes.

A pesar de los avances positivos que se muestran en distintos países para el año 2010, la tendencia creciente de los conflictos deja entrever un retroceso en el respeto de los derechos humanos y en la calidad de la salud, así como la crisis de gobernabilidad por la deficiente gestión política y económica de algunos de los gobiernos.

En el informe de 2011 se remarcó que para sostener el progreso en desarrollo humano, se debía poner en primer plano el debate político sobre desigualdad y destrucción ambiental.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2011 es un aporte considerable y a la vez novedoso al diálogo mundial en torno a este desafío, y demuestra que la sostenibilidad está íntimamente ligada al problema básico de la equidad, entendida como justicia social y mayor acceso a mejor calidad de vida. La sostenibilidad no es solo, ni en primera instancia, un tema ambiental, como se argumenta tan convincentemente en este Informe. Se trata, sobre todo, de la forma en que elegimos vivir nuestra vida, conscientes de que todo lo que hacemos tiene consecuencias para los 7.000 millones de habitantes del planeta, así como para los miles de millones que vendrán en los próximos siglos (Clark 2011: 4).

Para 2012, se dijo en el informe de desarrollo humano:

Nuestro futuro común depende del desarrollo basado en recursos eficientes y bajas emisiones. La forma en que se obtiene energía jugará un papel decisivo para alcanzarlo. El uso eficiente de los recursos puede ayudar a reducir la pobreza y combatir el cambio climático. Actualmente, 1.4 mil millones de personas aún carecen de acceso a la electricidad, y tres mil millones utilizan leña, otras biomásas y carbón como combustible para cocinar y producir calor, causando la contaminación de los ambientes interiores y enfermedades que matan a dos millones de personas cada año (Clark 2012: 11).

El reto de trabajo se fijó en aspectos como: reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, prevención de crisis y recuperación, y medioambiente y desarrollo sostenible

En el capítulo IV del Informe de 2013 del PNUD, se identifican cuatro áreas específicas para seguir respaldando el impulso del desarrollo humano, a saber: “mejora de la igualdad, incluida la dimensión de género; dotación de voz y participación a los ciudadanos, incluidos los jóvenes; confrontación de presiones ambientales; y manejo del cambio demográfico” (PNUD 2013: 3).

Lo anterior implicaba tener en cuenta que:

En las sociedades más equitativas, la mayoría de las medidas sobre desarrollo humano (desde tasas de embarazo adolescente hasta índices de suicidio) suelen ser más exitosas que en las sociedades con más desigualdad. Esta es la conclusión a la que se ha llegado en estudios tanto en países desarrollados como en desarrollo (PNUD 2013: 3).

A lo largo de estos años, los esfuerzos por mejorar las condiciones de desarrollo humano han permitido que, gradualmente, las personas vayan adquiriendo protagonismo en el desarrollo humano personal y nacional, tanto en lo económico como en lo social y en la ciudadanía. Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Sur desempeña un papel importante en el análisis, desde una perspectiva geopolítica de un mundo que se reconoce cada vez como más diverso. La región sur, para ilustrar el caso de la China y la India, ha mostrado alternativas en el pensamiento y las estrategias relacionadas con las transformaciones en el desarrollo.

El Informe también sugiere que a medida que los desafíos del desarrollo mundial se tornan más complejos y de naturaleza transfronteriza, resulta esencial una acción coordinada en los desafíos más apremiantes de nuestra era, ya sea tanto en la erradicación de la pobreza como en el cambio climático o la paz y la seguridad. Debido a que los países cada vez están más interconectados a través del comercio, la migración y las tecnologías de información y comunicación, no sorprende que las decisiones políticas tomadas en un lugar tengan impactos sustanciales en otros lugares. Las crisis de los últimos años (de alimentos, financieras y climáticas) que han arruinado la vida de tanta gente señalan esta cuestión y la importancia de trabajar para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos ante crisis y desastres (PNUD 2013: cap. IV).

Los logros de desarrollo atribuidos al Sur se deben a tres factores claramente identificados: un estado desarrollista proactivo, el aprovechamiento de los mercados mundiales y una fuerte innovación en políticas sociales. Estos aspectos han sido sumados al hecho de que los conceptos sobre el funcionamiento del desarrollo se derivan de experiencias de desarrollo con evidentes transformaciones, cuestionando así los enfoques preconcebidos y prescriptivos. Por consiguiente, propenden por estados sólidos, proactivos y responsables en el desarrollo de políticas tanto para el sector público como para el sector privado. Un estado que asume el liderazgo con una visión de largo plazo, basado en normas y valores compartidos y en reglas e instituciones que promuevan la confianza y la cohesión, es un estado que se fortalece en gobernabilidad. Por otro lado, el aprovechamiento de los mercados mundiales, además de promover el progreso con inversión en las personas, debe propiciar una integración gradual y secuenciada con la economía mundial, acorde a las circunstancias nacionales, y acompañada por inversiones en la ciudadanía, en diferentes instituciones y en infraestructura. Por supuesto, lo anterior se ve fortalecido con la innovación en políticas sociales con inversión pública tanto en infraestructura como en salud, la protección social y la educación, la reducción de la pobreza, así como la promoción de la igualdad entre grupos religiosos, étnicos o raciales para contribuir a minimizar los conflictos nacionales e internacionales.

Las políticas sociales deben promover la inclusión (garantizar un trato justo y sin discriminación resulta fundamental para la estabilidad política y social) y brindar servicios sociales básicos que permitan apuntalar el crecimiento económico a largo plazo, respaldando el surgimiento de una fuerza de trabajo saludable e instruida. No todos estos servicios deben ser necesariamente públicos. De cualquier modo, el estado debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las necesidades básicas para el desarrollo humano (PNUD 2013: 5).

A lo anterior se suma la necesidad de permitir la libre expresión y participación en los eventos, los procesos y las acciones que dan forma y sentido a sus vidas, de manera que las vías para promover el desarrollo humano de cada nación sean factibles y sostenibles. Si se parte de que las personas deben ser el centro del desarrollo, deben poder influir en la formulación de políticas y en la consecución de los resultados esperados. En este proceso los jóvenes deben desempeñar un papel protagónico, de forma tal que tengan las capacidades para aspirar a oportunidades económicas, de responsabilidad y participación política.

Hay que tener en cuenta que, por lo menos en las dos últimas décadas, el mundo afronta numerosas crisis que van desde lo financiero y económico con repercusiones mundiales importantes, aumento del desempleo, pérdida de ingresos e inestabilidad social; pasando por el calentamiento de la Tierra y los desastres ambientales que se agudizan cada vez más y afectan a más y más poblaciones, con pérdidas humana, económicas y materiales de gran importancia; así como el surgimiento de enfermedades con alta probabilidad de propagación y causa de muertes; hasta los conflictos nacionales e internacionales. De manera que el riesgo y la oportunidad, de acuerdo con el informe de 2014, se incluyen como instrumentos del desarrollo humano; especialmente el análisis de las oportunidades de desarrollo que se pierden cuando no se asumen los riesgos necesarios. No asumir el riesgo es perpetuar problemas como la pobreza, la crisis económica, el conflicto y la violencia.

Las personas y las instituciones pueden generar la necesaria capacidad de recuperación aplicando un enfoque equilibrado que incluya medidas de política estructural, prevención en el nivel comunitario, seguros, educación, capacitación y normas eficaces. Los países han aprendido a administrar el riesgo en contextos diversos pero, hasta ahora, no se disponía de una única fuente de fácil acceso y con buenas referencias que sintetizara las investigaciones sobre administración del riesgo en el mundo en desarrollo (PNUD 2014: 6).

La administración del riesgo contribuye a salvar vidas, particularmente en caso de desastres ambientales; puede evitar daños y prevenir retrocesos en el desarrollo económico; puede abrir nuevas oportunidades en la medida en que se asuman creativamente y de manera novedosa para prevenir la pobreza, diversificar el empleo, la productividad agrícola, reducir los problemas de salud y promover prácticas saludables; también para tener mejores instrumentos a fin de prevenir desastres ambientales. “La administración del riesgo requiere analizar diversas amenazas y la necesidad relativa de prepararse frente a cada una de ellas” (PNUD 2014: 9). Por tanto, es importante vincular al diseño de las políticas públicas los elementos esenciales de la administración del riesgo y sus obstáculos a través de un enfoque holista para afron-

tar las incertidumbres con soluciones robustas y adaptables, con la participación del estado, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional. La administración del riesgo compromete a todos, tanto en lo individual como en lo colectivo.

## Las ciencias sociales y humanas y el desarrollo humano

En el panorama anterior, y dado que los temas problemáticos que año tras años se evalúan no se resuelven plenamente, las ciencias sociales y humanas tienen una agenda permanente para la investigación, especialmente interdisciplinar o transdisciplinar, para generar alternativas de solución a pequeña, mediana y gran escala, por la complejidad que tales temas revisten.

Uno de los asuntos de interés fundamental para las ciencias sociales y humanas es el de las capacidades de las personas. Para autores como Nussbaum (Sen 2000, 2002, 2010, 2012), lo fundamental es el desarrollo de las capacidades básicas, en primera instancia las más básicas, como vivir una vida larga y saludable, tener el acceso a los recursos que posibilitan tener una vida digna, tener las posibilidades para participar en las decisiones que afectan a su comunidad. Se estima entonces que sin estas capacidades básicas es prácticamente imposible acceder a muchas oportunidades de desarrollo.

Por otra parte, es necesario, a través de los procesos de educación, la formación de una cultura política y ciudadana para que las personas y grupos humanos sean el centro del desarrollo y asuman su compromiso de participar en él. Esto implica aportar planteamientos teóricos y orientaciones para la acción de la ciudadanía, de manera que las mismas personas puedan aportar a la construcción de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales para que el desarrollo sea equitativo y posible para todas las personas de una nación. A la inversa, es necesario que el estado y las instituciones, tanto públicas como privadas, tengan claro que el desarrollo es de la gente, por la gente y para la gente.

Otro aspecto al que se le debe prestar atención desde las ciencias sociales y humanas, lo mismo que desde el estado y sus instituciones y desde la sociedad civil, es que el desarrollo guarda estrecha relación con los derechos humanos y a la inversa, y que su meta es la libertad de las personas para que puedan desplegar sus opciones, participar en las decisiones que afectan su vida, con ello afianzar el *bien estar* y el *buen vivir* de las personas, el reconocimiento de su dignidad y el derecho a tener derechos (Arendt 1998, Benhabib 2005).



Trabajar el tema de la equidad y la justicia (Nussbaum y Sen 1993, Sen 2010) para promover el desarrollo humano es uno de los temas de interés hoy, puesto que es la mejor y más eficiente elección que puede tomar una sociedad porque así se puede promocionar la calidad de la vida de la gente, en la medida que se pone en juego la libertad real para elegir los proyectos propios de vida a través de sus capacidades para lograrlo.

El tema del desarrollo humano exige de las ciencias sociales y humanas adoptar perspectivas para conocer en detalle los contextos en que se da este proceso, es decir, las condiciones económicas, sociales y políticas que lo determinan estructuralmente. Así, por ejemplo, en Colombia es frecuente encontrar que, además de la pobreza a la que están sometidos muchos niños en distintos lugares de territorio nacional, también están sujetos a diferentes formas de violencia: al interior de la familia, por parte de los actores del conflicto armado o en otras instancias de la sociedad, incluso en algunos contextos educativos.

Otros niños y niñas están expuestos desde temprana edad al consumo de sustancias psicoactivas, a los abusos sexuales y a la mendicidad, situaciones que disminuyen las oportunidades para lograr un desarrollo personal adecuado. Si no se fortalecen las capacidades de los niños, niñas y adolescentes desde edades tempranas, no se pueden crear bases sólidas para un país equitativo y justo. Por otra parte, debido a algunas deficiencias en las condiciones estructurales para garantizar un buen desarrollo de los niños, niñas y jóvenes, es frecuente encontrar problemas que no garantizan sus derechos básicos a un sistema de salud eficiente, a una nutrición equilibrada, a una educación de calidad y a la seguridad, sobre todo en los contextos de alta vulnerabilidad.

Las ciencias sociales y humanas pueden contribuir a repensar las bases teóricas y el concepto mismo de desarrollo humano para idear un desarrollo más integral con una visión más humana, más allá del crecimiento material y económico. Los instrumentos e instituciones de la política social, el estado de bienestar y las políticas sociales. Además de lo anterior, estas afrontan los retos de un mundo cada vez más globalizado económica, comercial y culturalmente, pero también con problemas globalizados como el malestar por las desigualdades sociales, por la inequidad en la distribución de bienes y recursos, por la opacidad en las oportunidades para la gente.

Por último, tanto las ciencias sociales y humanas como las instancias del estado deben comprender que el desarrollo humano no es un gasto sino una inversión necesaria para el *buen vivir* y el *bien estar* de las personas en una sociedad y, a

la inversa, para construir sociedades justas, equitativas e igualitarias. El desarrollo humano es responsabilidad de todos.

## **Problemas del desarrollo humano en Colombia**

Desde un análisis del desarrollo, democracia y justicia, se encuentra que Colombia vive un momento de crecientes tensiones sociales, conflictos políticos y armados, como consecuencia de complejas relaciones en el orden económico, jurídico y político que ‘aparentemente’ han hecho crisis y ha dejado sin resolver las aspiraciones ciudadanas de libertad y bienestar social. Se parte de la consideración de que entre las causas históricas del actual conflicto social y armado de Colombia se encuentran la ausencia de un camino de desarrollo con democracia y justicia social que colme las expectativas de bienestar de la población.

En los informes mundiales, Colombia figura con frecuencia con datos que muestran las desigualdades sociales, culturales, políticas y económicas, y la forma en que son percibidas por la gente como una expresión de injusticia humanamente inaceptable. De hecho, en los sectores rurales los procesos de apropiación de la tierra, de la riqueza y del ingreso han mantenido una constante de violencia, desplazamiento forzado y grandes inequidades, mayor que la de los países latinoamericanos y, por supuesto, mayor que la de los países europeos y norteamericanos.

Recientes investigaciones, como las del Proyecto de “Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia” consideran que:

La concentración de la propiedad en Colombia es el resultado de diversas dinámicas. Una distribución desigual durante los siglos de dominio colonial, las políticas de asignación de baldíos, los procesos de colonización y los distintos conflictos armados que ha enfrentado el país a lo largo de su historia, son algunos de los determinantes de la distribución actual de la propiedad. Los mercados de tierras y las Reformas Agrarias emprendidas en el Siglo XX parecen no haber sido efectivas para disminuir la desigualdad estructural de la propiedad rural en Colombia (IGAC 2012).

Tanto a nivel rural como a nivel urbano, los niveles de desigualdad y concentración de la propiedad son muy altos. Como hipótesis del trabajo se plantea que las formas de apropiación implicaron procesos y conflictos sociales que, en ausencia

de formas justas de intercambio y de derechos de propiedad inclusivos, fueron generando condiciones para las manifestaciones violentas resultantes de conflictos políticos, sociales y económicos. Con razón se dice que el estado colombiano no ha logrado imponer el monopolio de la fuerza y de la tributación con representación. Se puede ampliar esta idea sectorialmente y desagregar por las distintas formas de remuneración de los factores productivos y del capital social, cultural, simbólico y político.

### **La metáfora de la locomotora: el extractivismo en Colombia**

Los costos cada vez más elevados de materias primas y otros recursos naturales; la demanda mundial por la expansión de China, India y otras economías emergentes; el aumento de los sectores de construcción, de infraestructura y manufactura que requieren acero, metales industriales y conductores eléctricos han aumentado la demanda mundial de minerales, de petróleo y de otros productos primarios como hidrocarburos, soja y otros productos agrícolas (CEPAL 2013). Adicionalmente, los conflictos internacionales y el terrorismo han llevado a que países y multinacionales centren su interés en los recursos que posee América Latina y el Caribe.

Colombia cuenta con una industria de la minería, la energía y el petróleo con una fuerte inversión extranjera para la extracción de estos recursos, y el gobierno deposita en ellos la confianza para el crecimiento económico del país. Sin embargo, el país no cuenta con calidad institucional, en cuanto a la capacidad y la fortaleza requeridas para manejar el conjunto de desafíos macroeconómicos, fiscales y de inversión pública eficiente de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales, apreciación cambiaria, volatilidad macrofiscal, rentismo y otros (CEPAL 2013); en parte por los acuerdos arancelarios que establece el estado con las multinacionales de la minería, en parte por la corrupción y por la falta de planeación e inversión social. Al respecto, la CEPAL dice:

En cuanto a la explotación de recursos naturales no renovables, se subraya en la literatura económica el imperativo de largo plazo que enfrentan los países de convertir este capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable (por ejemplo, capital humano, infraestructura económica y diversificación de la base productiva y exportadora) que puedan sostener el ingreso nacional y el proceso de desarrollo más allá del ciclo de vida de estos recursos naturales. Históricamente, los países de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para traducir los periodos de bonanza expor-

tadora de sus recursos naturales (en los sectores de la minería, los hidrocarburos y la agroindustria) en procesos de desarrollo económico de largo plazo, con niveles de crecimiento estables que permitan reducir de manera drástica la pobreza y elevar el ingreso per cápita (2013: 10-11).

La propuesta del plan de desarrollo 2010-2014 es la puesta en marcha de las locomotoras de desarrollo a un ritmo sostenible, pero que permita el logro de los objetivos que para el caso del presente gobierno, se han planteado en términos de lograr un crecimiento sostenible de la economía, corregir las inequidades sociales a través del desarrollo social, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la institucionalidad a nivel central y en las entidades territoriales, y la consolidación de la paz. Las metas de desarrollo se concretan, entonces, en lo económico y social.

El logro de estos objetivos se ve afectado por factores externos como la inestabilidad financiera internacional, las exigencias de los tratados del libre comercio y los cambios climáticos (este último incide internamente con efectos negativos para la agricultura y la supervivencia de diferentes especies). De manera interina, los objetivos se ven afectados por el conflicto interno y la influencia de grupos delincuenciales organizados, las confrontaciones políticas, la crisis de gobernabilidad y la baja influencia del estado en la intervención de las multinacionales mineras, la corrupción en torno a las regalías, entre otros problemas.

### **Discrepancia entre discurso y acciones para promover el desarrollo**

Es frecuente encontrar incoherencias entre los discursos y las prácticas para la ejecución de los planes de desarrollo. Hay incoherencias en las políticas públicas, lo que se manifiesta en los choques entre entidades, y entre estas y los ciudadanos, de manera que hay un malestar que se traduce en desconfianza, falta de legitimidad e incredulidad de la ciudadanía; más aún cuando se ha pasado de un desarrollo vía planeación normativa a una planeación indicativa; esto es del estado como motor del desarrollo de la sociedad a un estado regulador y administrador que interviene lo mínimo posible en el mercado y en el sistema financiero. Una cosa se dice en los documentos y otra se vive en la realidad.

No es extraño escuchar propuestas para reformar la justicia, mejorar la salud, la educación, el sistema tributario y la producción agrícola, afectada no solo por los

tratados de libro comercio, sino también por la locomotora minero-energética, la seguridad y el control de la corrupción. Se descuidan la producción agropecuaria y la industrial, que generan impactos positivos de inversión social, así como más y mejor calidad de vida. La educación pasó de la metáfora de *la locomotora* a la de ser los rieles por donde transitarían las locomotoras de la infraestructura, energía, minas, agricultura, servicios públicos de calidad para todos, vivienda y los procesos de innovación a un ritmo más acelerado, junto con la inversión social. Esto, por supuesto, no ha sido así. De hecho, las evidencias recientes muestran, a través de los resultados internacionales, que la calidad de la educación está en duda, pese a que se ha dicho que la educación es uno de los caminos de la prosperidad. Por otro lado, los problemas en la atención y calidad de la salud continúan y los problemas sociales se amplían, pese a que se diga lo contrario.

## Referencias citadas

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Arendt, Hannah. 1998. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Behabib, Seyla. 2005. *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- CEPAL. 2013. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Clark, Helen. 2010. “Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano”, discurso de lanzamiento. PNUD. Madrid.
- Doyal, Len e Ian Gough. 1994. *Teoría de las necesidades humanas*. Madrid: Icaria-FUHEM.

- Fraser, Nancy. 1997. *Iustitia Interrupta*. Bogotá: Siglo del Hombre-Universidad de los Andes.
- Griffin, Keith, Terry McKinley. 1994. *Implementing a Human Development Strategy*. Londres: Macmillan.
- IGAC. 2012. *Atmospheric Chemistry in the Anthropocene. It fits the location of the conference*. Pekín: Quite Well.
- Nussbaum, Martha. 2010. *Sin fines de lucro*. Madrid: Katz.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Las fronteras de la justicia*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Las mujeres y el desarrollo*. Barcelona: Herder.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen. 1993. *The quality of life*. Oxford: Clarendon Press.
- PNUD. 2014. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington: Communications Development Incorporated.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Toronto: Gilmore Printing Services Inc.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Informe sobre Desarrollo Humano 2012. Igualdad de género y desarrollo*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-Banco Mundial.

\_\_\_\_\_. 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad Y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

\_\_\_\_\_. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

\_\_\_\_\_. 2000. *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

\_\_\_\_\_. 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores S.A.

Rawls, John. 2002. *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sen, Amartya. 2011. *Peace and Democratic Society*. Cambridge: Open Book Publishers.

\_\_\_\_\_. 2002. *Rationality and Freedom*. Cambridge: Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. 2000. *Freedom, Rationality, and Social Choice: The Arrow Lectures and Other essays*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg. 2007. *Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Deusto.

Sen, Amartya et al. 2010. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. London: The New Press.





# Infancia y desarrollo: del intervencionismo a la garantía de los derechos

*Claudia Isabel Córdoba Sánchez*<sup>1</sup>

## Presentación

Desde el siglo XVII, la sociedad Occidental sufrió un cambio de actitud con respecto a los niños y a las niñas. Ese cambio impactó de manera radical el tipo de relación que se había establecido entre los adultos y los infantes antes de ese momento. Con el nacimiento de las ciencias modernas y la circulación de discursos provenientes de ellas, se construyeron argumentos teóricos que sugerían que este grupo poblacional, es decir, la infancia, debía comenzar su vida de la mejor manera posible par garantizar no solo su desarrollo, sino el desarrollo humano de la sociedad. Desde esos comienzos, la inversión económica en la infancia fue considerada como el elemento nuclear en la formulación, diseño y puesta en ejecución de políticas públicas que aseguraran el capital humano competente, redujeran el gasto público (costos sociales), generaran mayor rendimiento económico, aumentaran la eficacia de otras inversiones y permitieran competir de manera exitosa en la economía mundial y en el nuevo orden social establecido y operado en un sistema globalizado. Particularmente en nuestro país, los discursos totalizantes con respecto a la infancia tuvieron su máxima expresión a comienzos del siglo pasado, cuando sirvieron como soporte de un proyecto nacional de mejoramiento de la raza.

---

1 Enfermera de la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Pediatría de la Pontificia Universidad Javeriana, Especialista en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana, Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud del Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud de la Alianza Universidad de Manizales y el Cinde. Profesora-Investigadora del Departamento de Salud Colectiva de la Pontificia Universidad Javeriana.



Sin embargo, esta noción de infancia, articulada a la generación de capital humano productivo y al crecimiento económico como piezas clave para la construcción de una sociedad desarrollada, riñe con las ideas que se venían forjando sobre los derechos de los niños y de las niñas. En efecto, los significados colectivos sobre la infancia se han resistido a pensar en los niños y las niñas como parte de esa categoría que recoge a los seres humanos.

Para dar paso al desarrollo de esta reflexión, he dividido el escrito en tres partes. En la primera, problematizo la noción de infancia como constructo social del modelo hegemónico de desarrollo humano que, como ya he dicho, se ha asumido desde comienzos de la modernidad. En la segunda, planteo algunos elementos que tienen que ver con el necesario cambio en la relación establecida entre los infantes y los adultos como parte de las nuevas alternativas al desarrollo humano, pues es evidente que la asimetría generacional, el abuso del poder, el disciplinamiento y las prácticas de educación y crianza lesivas se encuentran al margen del discurso de los derechos humanos y, particularmente, de los derechos de los niños. En la tercera parte, avanzo en considerar la *protección integral*, el *interés superior* del niño y la *participación infantil* como el trípode que debe sustentar la garantía de los derechos de la infancia para un verdadero desarrollo social y humano. Finalizo el escrito con algunas consideraciones que dejo para la discusión sobre las nuevas alternativas al desarrollo.

## La noción de infancia para el desarrollo

Con el pensamiento hegemónico moderno, parecen existir algunas nociones que permanecen en estado de cristalización desde hace casi cuatro siglos. Ese parece ser el caso de los conceptos de infancia y desarrollo, los cuales se encuentran estrechamente relacionados desde hace mucho tiempo. Ambos conceptos están abierta o sutilmente anclados a la noción clásica de crecimiento económico, en la que la obsesión por el mercado se traduce en altos niveles de inversión, retorno, tasas de interés, consumo y acumulación. Son esos niveles los que se constituyen en las principales variables para evaluar el nivel de desarrollo de una sociedad. Y aunque Sunkel (1970) plantea que con el surgimiento de las diferentes escuelas económicas que dan lugar a teorías como la modernización, la dependencia, los sistemas mundiales, keynesianas y neoclásicas, se ha dado origen a múltiples perspectivas que colocan su acento en aspectos diferentes de una misma problemática, pero que, cualquiera que sea el enfoque teórico, predominan las ideas sobre el desarrollo como crecimiento, como etapas en sucesión o como procesos unidireccionales.

Esta cristalización de nociones se constituye en elemento esencial de la racionalidad política que busca la configuración de subjetividades colectivas para pensar y actuar de una manera determinada. Por ese motivo las tecnologías y mecanismos de poder son utilizados para la formación social y la regulación política de los sujetos con la intención de facilitar el gobierno de la economía, en una apuesta esencialmente capitalista.

Pero, ¿cómo se configura la noción de infancia para el desarrollo desde una perspectiva de mercado? Pues bien, con el advenimiento de la modernidad, lentamente la sociedad occidental sufrió un cambio de actitud con respecto a los niños y niñas, debido a que se venía forjando en la mentalidad de la población mundial la firme convicción de que el tipo de infancia que se viviera determinaría al sujeto y a la sociedad del futuro.

La configuración de subjetividades colectivas en torno a la infancia, ha sido ordenada desde diferentes dispositivos<sup>2</sup> que actúan como fuerzas múltiples para obtener los propósitos deseados. Uno de esos dispositivos es la circulación de *regímenes de verdad*<sup>3</sup> provenientes de los saberes científicos y disciplinarios que legitiman las ideas relacionadas con la infancia. En efecto, la sociedad moderna abandona el concepto previo de infancia que suponía a los niños y niñas como adultos pequeños, para pasar a entenderlos como seres en condición de incompletud. Es esa condición la que los lleva a ser objeto del asistencialismo en el que la inversión es el mecanismo político primordial para garantizar un capital humano con cualidades para la producción, acumulación y consumo de bienes y servicios.

La inversión en la infancia como capital humano se posibilita en el encierro de los niños y niñas en instituciones sociales que deben funcionar en el marco de la racionalidad política y sus regímenes de verdad. Reducidos ellos al espacio doméstico, privado e íntimo, se establecen y legitiman las relaciones de poder asimétricas entre adultos y niños, que operan en técnicas de actuación sobre los cuerpos y mentes infantiles que buscan el aprovechamiento máximo de sus

---

2 Deleuze (1991) propone el concepto de dispositivo para referirse a un conjunto multilineal y bidimensional de una máquina que hace ver y que hace hablar.

3 El concepto *regímenes de verdad* es tomado en el sentido asumido por Castro-Gómez (2009). El autor asegura que estos regímenes son discursos provenientes de los científicos sociales de la época y de las disciplinas emergentes en la modernidad como la medicina, biología, microbiología, pediatría y puericultura, y de diversos mecanismos de intervención como los programas de higiene, nutrición, vacunación, buen trato, etc.

potencialidades, el moldeamiento de sus conductas, el aprendizaje de acciones, y en definitiva el combate de sus vacíos naturales.<sup>4</sup>

Se le concede entonces un gran valor a los primeros años de vida del ser humano, bajo el argumento de que invertir en la infancia aumenta el rendimiento, la productividad, los niveles de ingreso, y reduce el gasto público. En efecto, las tecnologías y mecanismos políticos montan todo un sistema de control de aquello que tiene que ver con la infancia: la salud, el ambiente en el que los niños y niñas crecen, la educación, la vivienda. Se generan a la vez mecanismos y técnicas de disciplinamiento y corrección de la aparente incapacidad de los infantes para establecer un sistema de vigilancia que exige el encierro de los niños y niñas bajo la modalidad del *panóptico*.<sup>5</sup>

Ejemplo de ello es el sistema de salud que construye sus propios regímenes de verdad basados en las teorías evolucionistas de Darwin y Lamarck que se concilian, entre otras, con las teorías económicas sobre el desarrollo para emerger en el marco de la racionalidad política dominante. Desde una óptica intrasectorial, medicalizada y dominada por discursos provenientes de las disciplinas médicas de la modernidad<sup>6</sup>, este sistema asume la preocupación por las condiciones físicas y mentales de los niños y niñas<sup>7</sup> que atienden no solo a través de las ya instau-

---

4 Hobbes plantea a la infancia como portadora del pecado original. Rousseau se refiere a la pureza innata de los infantes; y Lockey, a la idea del infante como tabula rasa.

5 Foucault se basa en la construcción teórica que hace Bentham del panóptico y lo describe como “un sitio en forma de anillo en medio del cual había un patio con una torre en el centro. El anillo estaba dividido en pequeñas celdas que daban al interior y exterior y en cada una de esas pequeñas celdas había, según los objetivos de la institución, un niño aprendiendo a escribir, un obrero trabajando, un prisionero expiando sus culpas, un loco actualizando su locura, etc. En la torre central había un vigilante y como cada celda daba al mismo tiempo al exterior y al interior, la mirada del vigilante podía atravesar toda la celda; en ella no había ningún punto de sombra y, por consiguiente, todo lo que el individuo hacía estaba expuesto a la mirada de un vigilante que observaba a través de persianas, postigos semicerrados, de tal modo que podía ver todo sin que nadie, a su vez, pudiera verlo” (Foucault 1978: 43).

6 Áreas del conocimiento médico como la pediatría, la puericultura, la antropometría, nutrición, psicología y psiquiatría infantil no nacen marginales a la intencionalidad política de la época, sino como parte nuclear de la cultura y el pensamiento (Alzate 2002, Ariès 1993, Bajo y Betran 1998, De Mause 1982) para poner al servicio de la racionalidad política del momento, nuevos conceptos y nociones relacionados con la infancia.

7 En Colombia, a principios del siglo pasado y como resultado del interés por la salud infantil, se realizó un diagnóstico de la situación de este sector poblacional que dio lugar a una “imagen pesimista del estado de la raza y de la infancia colombiana [...] afectadas por profundas y gravísimas patologías físicas, mentales, morales y sociales” (Sáenz *et al.* 1997: 11).

radas prácticas asistenciales y de intervención<sup>8</sup>, sino también de prácticas eugénicas que procuran mejorar la esencia biológica de los así llamados *aún no*.<sup>9</sup>

Los regímenes de verdad médicos traspasan las fronteras hospitalarias para tomar lugar en la salud pública.<sup>10</sup> En este espacio se diseñan políticas que expresan el gran interés por la salud mental y corporal de los infantes que originan acciones asistenciales de higienización, nutrición, inmunización, etc. para hacer de ese grupo poblacional “un cuerpo social productivo, homogéneo y potenciabile” (Sánchez 2007: 31).

El asistencialismo del sistema de salud se hace operativo en actuaciones concretas sobre los cuerpos y mentes infantiles, los que se hacen dóciles para su moldeamiento, transformación, perfección y uso. Foucault nos recuerda que aunque “ha habido, en el curso de la edad clásica, todo un descubrimiento del cuerpo como objeto y blanco de poder” (1976: 140), es en esta sociedad moderna en la que el cuerpo y la mente adquieren una dimensión especial debido a que se establecen sofisticados mecanismos para su rendición, pero también para su potenciación. El mismo autor nos plantea la idea del cuerpo reducido a máquina, del que se espera un rendimiento desmedido, pero también del cuerpo dócil y sometido que debe quedar dispuesto para su intervención.

Las técnicas y mecanismos para la disposición de los cuerpos y mentes infantiles plantean, en primer lugar, una *escala de control* en la que se fracciona, divide y ejerce el poder sobre cada una de las partes a través de la subespecialidad de las ciencias médicas; en segundo lugar, un *objeto de control* que, para este caso, incluye la economía, la eficacia y la organización interna; y en tercer lugar, una *modalidad de control* que implica una coerción constante, permanente, inagotable sobre los procesos más que sobre los resultados. Estos tres elementos plantea-

---

8 Se consolida toda una *anatomopolítica*, término utilizado por Foucault para referirse a esa “política de las coerciones que constituyen un trabajo sobre el cuerpo, una manipulación calculada de sus elementos, de sus gestos, de sus comportamientos. El cuerpo humano entra en un mecanismo de poder que lo explora, lo desarticula y lo recompone” (1976: 141).

9 Los *aún no* es un término utilizado para referirse a los niños y niñas como sujetos incompletos, que aún no llegan a su condición de madurez como persona.

10 Se consolida también una *biopolítica* que Foucault (1994) explica como esa manera en que a partir del siglo XVIII, se buscó racionalizar los problemas planteados al gobierno por las dinámicas propias de un conjunto de seres vivientes en cuanto a población: salud, higiene, natalidad, longevidad, raza. En ese sentido, la biopolítica, es el poder gubernamental sobre la vida del cuerpo múltiple, la masa, la población.

dos por Foucault (1976) dan como resultado el control minucioso de las operaciones del cuerpo y de la mente que imponen una relación de docilidad-utilidad. Los infantes entran entonces en un mecanismo de poder en el que son explorados, desarticulados y recompuestos, para hacer de ellos lo que se desee y para que operen como se quiere.

Ese control minucioso sobre el infante lo deja dispuesto para un tipo de relación<sup>11</sup> caracterizado por la asimetría y la verticalidad, en la que los niños y niñas son objeto del tutelaje, la dirección, custodia,<sup>12</sup> atención y cuidado que invade a las demás instituciones sociales: en los grupos familiares por ejemplo, las relaciones entre adultos e infantes provocan mayor proximidad y afecto, de manera que la familia se constituye en el “medio físico denso, saturado, permanente, continuo, que envuelve, mantiene y favorece el cuerpo [y la mente] del niño [y que] tiende a convertirse para él en marco inmediato de supervivencia y evolución” (Foucault 1999: 333-334). En la escuela se establece un “formato escolar fundado en la [...] reclusión de los niños de una misma edad, a la misma hora y en el mismo lugar, para que desarrollen actividades formativas comunes al comando de un adulto” (Terigri y Pedraza 2006: 2). Las propias instituciones hospitalarias diseñan normas relacionadas con la distribución espacial, la arquitectura, los procedimientos minuciosos de tratamiento, las técnicas de higiene, aislamiento, asepsia/antisepsia requeridos para los servicios de pediatría.

En suma, esto es el resultado de todo un dispositivo de poder del que hacen parte una serie de aparatos gubernamentales, de técnicas específicas de gobierno y de un conjunto de saberes y regímenes de verdad fortalecidos, que guardan fidelidad entre sí a pesar de sus aparentes contradicciones y divergencias.

---

11 Foucault explica los diferentes tipos de relación que se han establecido a través de la historia de la humanidad: en la esclavitud, asegura que lo que se produce es una apropiación de cuerpos; en la domesticidad hay una relación de dominación constante, global, masiva, no analítica, ilimitada, y establecida bajo la forma de voluntad singular del amo, su “capricho”; en el vasallaje hay una relación de sumisión extremadamente codificada, pero lejana y que atañe menos a las operaciones del cuerpo que a los productos del trabajo y a las marcas rituales del vasallaje; en el ascetismo y en las disciplinas de tipo monástico se tiene por función garantizar renunciaciones más que aumentos de utilidad y que, si bien implican la obediencia a otro, tienen por objeto principal un aumento del dominio de cada cual por su propio cuerpo (1976: 141).

12 Terigri y Pedraza (2006) hablan de la construcción de normas, objetivos y estrategias que incluyen una estructura de autoridad que le es impuesta al niño en el espacio escolar.

## La relación integral intergeneracional como alternativa al desarrollo

Está ampliamente documentado el impacto que las políticas públicas y los programas de infancia tienen sobre las condiciones de vida de este grupo etario y de la población en general. Existe una vasta literatura acerca de la tasa de rendimiento económico de las inversiones en los programas de intervención en la infancia, que sustentan también la prioridad que estos programas deben tener. Es innegable que por cuenta de esta inversión en la infancia, se han reducido las tasas de mortalidad infantil, ha aumentado su supervivencia y se ha incrementado notablemente el acceso de los niños y niñas a la educación y a los servicios de salud. Se suele repetir con cierta insistencia que por cada dólar invertido en programas dirigidos a la infancia, al estado retornan siete dólares por ahorro en educación, salud, desajustes sociales y costos de seguridad. Se ha planteado también que cuanto más temprana sea esta inversión, mayor será el beneficio sobre la condición de los infantes, incluso si esta se hace antes del nacimiento.

El propósito de esas inversiones es potenciar las capacidades de los más pequeños como estrategia para anticiparse a los problemas sociales, porque es mucho más efectivo actuar ahora que intentar resolver esos problemas luego. Los niños y niñas son entonces considerados como fuente inagotable de progreso que motiva el diseño de políticas públicas para mejorar su calidad de vida. Se sabe que una infancia sana, educada, comprometida y productiva puede ayudar a romper el círculo de pobreza intergeneracional, propiciar el progreso económico y la innovación tecnológica, desempeñar una función catalizadora en la promoción de la democracia y en la conformación de una sociedad más justa.

Sin embargo, el desarrollo explicado solamente desde la inversión económica y su impacto, es decir, utilizando los conceptos convencionales que definen una única perspectiva del vivir mejor, está siendo cuestionado en la negación que este hace de otras variables que resultan igualmente importantes para vivir bien. En suma, el éxito económico de una sociedad no es el único aspecto que determina su desarrollo, porque deben ser considerados otros factores en juego.

Y aunque Wilhelm Röpke (1959) y Peter Bauer (1983) nos recuerdan por separado que el desarrollo económico también es desarrollo humano, Robert Myers (1993), en su libro *Los doce que sobreviven*, plantea que la preocupación por la infancia no puede estar centrada solamente en la prevención de su mortalidad. Amartya Sen (2000) y Martha Nussbaum (2002), con sus enfoques sobre las capacidades,

critican explícitamente las teorías que condicionan el desarrollo al acceso de los recursos materiales. Gudynas (2011) propone algunos valores que, en conjunto, pueden aumentar las opciones sustanciales con las que las personas cuentan para tomar libremente sus decisiones.

Todos estos planteamientos nos invitan a construir un concepto de *desarrollo* novedoso que concilie la inversión económica con otros elementos que hacen posible una vida más plena para los niños y niñas. Esa plenitud no solo debe tener importancia para la vida futura de la sociedad, sino para el momento que cada niño o niña esté viviendo en su actualidad, pues los niños no pueden continuar siendo simples objetos de inversión para el futuro.

La vida plena para los infantes implica, entre otras cosas, una relación abierta con los adultos, relación en la que los niños y niñas sean reconocidos, signifiquen algo para alguien, movilicen afectos, sentimientos, emotividad, pues son las experiencias vitales de la infancia en comunidad las que aportan a un verdadero desarrollo social y humano. La relación integral entre los infantes y los adultos permitirá, además, la construcción de una verdadera identidad colectiva en la que se expresan valores, intereses y motivaciones que sustentan un *nosotros*. Esta relación puede permitir mejorar las posibilidades de la comunidad para acceder a los bienes y servicios, integrarse a determinados procesos sociales, mejorar las oportunidades para concretar los proyectos de vida, mejorar la autoestima y asumir el control de la propia vida. Todo esto sobre la base de que es necesario aprovechar “el inmenso capital humano en términos de conocimientos, creatividad, innovación, optimismo, capacidad de admiración e imaginación, pero sobre todo de mentes dispuestas, flexibles y alejadas de lo hegemónicamente construido” (Córdoba 2013: 16).

La vida de los niños y niñas en comunidad y su participación libre en actividades sociales permiten asegurar la base para avanzar hacia procesos de formación ciudadana que los acredite como sujetos activos y deliberantes, dueños de sus vidas, que irán construyendo conjuntamente en el marco de una sociedad democrática. Es en este tipo de sociedad en la que se valora el control que cada uno de los miembros, inclusive los niños, deben tener sobre su propia vida. De hecho, esta idea “está sólidamente establecida en la retórica del desarrollo económico y social, y su presencia no se relaciona con una ideología política particular” (Myers 1993: 387). Sin embargo, en el caso de la infancia, ese control solo es posible adquirirlo en los procesos relacionales, es decir, en los tiempos-espacios en que los niños y niñas intentan moverse más allá de sí mismos para encontrarse con



los otros. Estas relaciones trascienden los vínculos puramente económicos, se sitúan en un mundo social en el que estos pequeños se hacen inteligibles.

En suma, las nuevas alternativas al desarrollo deben considerar, de una parte, la relación integral entre los infantes y los adultos, y de otra, las interconexiones entre la vida de diferentes personas y familias que conforman la sociedad en su conjunto. Con respecto a la primera, aún hay mucho camino por recorrer pues, aunque quienes plantean nuevas alternativas al desarrollo reconocen que “el tiempo de la subordinación de esas voces ha quedado atrás, y por lo tanto la tarea ahora es incorporarlas, y permitir el diálogo con otros saberes” (Gudynas 2009: 3), aún nos resulta difícil considerar de manera plena e intensa las opiniones, los juicios, las intervenciones y las prácticas de aquellos seres que no parecen ser iguales a nosotros.

### **La garantía de los derechos de la infancia**

Aún miramos la infancia en condición de incompletud y nos aventuramos a hacer predicciones sobre la base de intervenciones que necesitamos controlar. Utilizando algunas palabras de Gergen “mientras los cuerpos de los infantes están en movimiento continuo, mientras sus mentes son proteicas, elásticas, siempre cambiantes, nuestras significaciones sobre ellos siguen siendo estáticas y gélidas” (2011: 52).

Por ese motivo, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) marca un hito histórico en lo que se refiere a la construcción de otra vida posible para los infantes, aunque antes de su aparición, ya se venía discutiendo y avanzando sobre una nueva significación social de la infancia. La Convención se constituye entonces en el punto de llegada en el que convergen los intereses de múltiples sectores sociales por mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, pero también en el punto de partida para construir una cultura global sobre la niñez que rompa con los roles impuestos sobre ella, con las múltiples identidades negativas atribuidas a los niños y niñas<sup>13</sup>, y con el tipo de relación establecida entre los infantes y los adultos.

---

13 El concepto de infancia centrado en la incompletud corporal y mental de los niños y niñas, ha dado origen a una serie de adjetivos que califican a este grupo poblacional como el conjunto de seres inmaduros, incapaces, peligrosos, irresponsables que “justifican la doctrina y la práctica de la llamada *protección integral* en algunas de sus versiones” (Cussiánovich 2008: 297).

Gruesos sectores sociales han reconocido en la CDN el principal acuerdo en materia de derechos humanos, pues logró convocar personalidades, dirigentes políticos, hacedores de política pública, comunidades, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, entre otras. Fue ratificada por todos los países, exceptuando tres<sup>14</sup>; con ello, la CDN superó las diferencias culturales, ideológicas, políticas y religiosas de cada uno de esos países, con grandes posibilidades para el discurso globalizado en el que los niños y las niñas fueran reconocidos, ya no como sujetos de asistencia e intervención, sino como sujetos de derechos que deben ser protegidos y respetados.

Y aunque la Convención no ha logrado por sí sola la transformación profunda de prácticas que desprecian a la infancia, es considerada un instrumento valioso que soporta el trato digno y humano, la no discriminación, la autonomía progresiva, la protección integral y el interés superior del niño que, en conjunto, abogan por su desarrollo integral y el de la sociedad. Con la Convención ha emergido con fuerza una nueva concepción jurídica y política de la infancia, que la define como sujetos de derechos, dotados de *protección integral*, reconocidos por su *interés superior*; e implicados desde su *participación*. Y es precisamente esta tríada la que debe ser fortalecida para superar los vacíos y silencios que aún existen en la Convención.

En relación con la *protección integral*, esta tiene sus orígenes en la lucha contra la adversidad y las carencias del medioambiente para los niños y niñas, es decir, que hunde sus raíces en la *situación irregular*. Y aunque la protección integral es anterior a la CDN, se incorpora a esta desde sus principios y nociones para establecer que “los niños deben ser protegidos sin importar su raza, nacionalidad o creencia, se les debe ayudar pero respetando a la familia, hay que brindarles condiciones adecuadas para su desarrollo material, moral y espiritual, hay que alimentarlos, curarlos, educarlos, prepararlos para el trabajo, y brindarles socorro” (Galvis 2006: 131).<sup>15</sup> Incorporada la protección integral a la CDN, ella se convierte en el modelo a través del cual se insta a los estados para tomar medidas de

---

14 La CDN no fue ratificada por Sudán del Sur, Somalia y los E.U. y aunque este último la firmó en 1995, no la envió al Senado para su ratificación debido a que existen algunas incompatibilidades legales. Por un lado, la Convención está en contra de la cadena perpetua sin libertad condicional, pero en los EE.UU. esta es legal; por otro lado, el gobierno no puede involucrarse en las relaciones familiares más íntimas, en las que los padres tienen protegidos los derechos a criar y educar a sus hijos.

15 Estos principios se constituyeron luego en la Carta de Ginebra de 1924 que fue aprobada por la Sociedad de las Naciones.

protección en la situación irregular de los niños y niñas; es decir, que la protección integral es la herramienta utilizada para la reparación de los derechos de la infancia cuando estos ya han sido vulnerados, pero no es la herramienta para el cuidado integral y el pleno disfrute de los derechos de los niños.

En consecuencia, la protección integral debe vincular acciones preventivas, correctivas y promocionales articuladas al fortalecimiento de la autonomía y la libertad de los niños, niñas y sus familias. La protección integral debe abogar por el cuidado integral de la infancia y debe contemplar la prevención de la violación a los derechos, la promoción del disfrute pleno de los derechos y el restablecimiento de los derechos con la reparación de los daños. A su vez, la protección integral debe responsabilizar al estado, la sociedad, la familia y al mismo infante, por lo que debe estar soportada en el trabajo interinstitucional e interdisciplinario.

El *interés superior* del niño está planteado en el artículo 3 de la Convención y tiene como antecedente a *los niños primero*, sin que ello signifique que los derechos de los niños sean excluyentes con respecto a los derechos de otros grupos etarios. Esto implica que los niños y las niñas no son considerados como un grupo privilegiado, sino más bien, como un sector prioritario al que se le debe garantizar el desarrollo, la supervivencia, la protección y la participación. De esta manera, en situaciones de tensión entre derechos, las cosas se deben resolver prioritariamente de la forma más favorable para los niños y niñas, pues el interés superior del niño está relacionado con el principio de *prevalencia* que, en términos de derechos de infancia, significa que en momentos de conflicto entre derechos, los de los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de los demás. Esta prevalencia tiene a su vez como base el principio de *equidad* que sugiere procurar el máximo beneficio para los miembros menos aventajados dentro de la sociedad.

Sobre la *participación infantil* se ha dicho que es el principal derecho de la infancia, en tanto que si se goza de él, es posible que los otros derechos puedan ser disfrutados. Sin embargo, la misma Convención presenta vacíos por cuanto este derecho no es explícito en ella. En efecto, a lo largo de todo su articulado, la categoría *participación* se menciona solamente en el artículo 23, numeral 1, cuando se plantea la facilitación que se debe hacer de la participación activa en la comunidad del niño mental o físicamente impedido. En el artículo 31 se habla de la participación infantil asociada a la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento. En el artículo 38 se indica que los niños menores de 15 años no deben participar directamente en las hostilidades de los conflictos armados.

Esto sugiere que la participación infantil no es abiertamente planteada por la Convención y que en ese largo camino, que concluyó con su redacción, probablemente hicieron presencia “los accidentes, las desviaciones ínfimas [...], los errores, los fallos de apreciación, los malos cálculos que han producido aquello que existe y es válido para nosotros; es descubrir que en la raíz de lo que conocemos y de lo que somos no están en absoluto la verdad ni el ser, sino la exterioridad del accidente” (Foucault 1992: 13). En efecto, la CDN presenta vacíos, silencios y ausencias frente al tema de la participación infantil y ello expresa el interés de sectores con poder que no avalan el pleno disfrute de los derechos de los niños y niñas, y que plantean una concepción particular de infancia a partir de la cual ordenan, definen y ejecutan acciones.

Así es como la CDN asume el concepto moderno de la niñez<sup>16</sup> y no avanza en considerar la participación de los niños y niñas como algo más que la expresión de su opinión. En el artículo 12 se condiciona, por ejemplo, el disfrute de los derechos relacionados con la expresión de la opinión a la edad y madurez del niño, como si los más pequeños no tuvieran otros recursos y posibilidades para expresar lo que sienten o como si estos no fueran válidos. De igual forma, en el artículo 13, relacionado con el derecho a la libre expresión y, con ella, a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas, la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de asociación y de celebración de reuniones pacíficas siguen atadas a la idea de etapas de desarrollo. El derecho a la expresión libre de las opiniones de los infantes se plantea solo para los asuntos que les afectan, como si en la sociedad existieran asuntos que no los tocaran. En los artículos 14 y 15 se reconocen los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia, religión y asociación y a realizar reuniones pacíficas, pero siempre bajo la dirección del adulto.

De igual manera, la CDN se enmarca aún en la perspectiva adultocéntrica como forma de relacionamiento con los niños. Particularmente, en el artículo 12 se plantea *dar* a los niños la *oportunidad* de ser escuchados, otorgándole al adulto la facultad de conceder o no el disfrute del derecho a la libre expresión de la opinión de los niños. Frente a estos vacíos, el Comité de Derechos de los Niños de la ONU realizó en 2009 una observación general al artículo 12 de la CDN, titulado *El derecho del niño a ser escuchado*. En esta observación, el Comité asegura

---

16 En la CDN se asegura que “el niño por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales [...]” (ONU 1989), y que el niño es ese “[...] ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (ONU 1989, Art. 1).

que el derecho de los niños a ser escuchados y tenidos en cuenta es uno de los principios básicos de la CDN que se relaciona directamente con el principio de autonomía creciente y el del interés superior del niño. Reconoce, además, que existen obstáculos, así como barreras sociales y culturales que derivan en actitudes y prácticas que desprecian la libre expresión de los niños, lo que debe motivar la conformación de espacios y mecanismos que faciliten los procesos participativos para que su opinión sea expresada y tenida en cuenta.

La observación general busca aumentar el alcance jurídico y político, así como la comprensión que se debe hacer del artículo para garantizar una plena aplicación del mismo. En ese sentido, la Comisión recomienda agotar todas las posibilidades para escuchar a los niños de manera individual o colectiva, propiciar el derecho a expresar la opinión libre, y que esta sea debidamente tenida en cuenta en todo el ciclo de cualquier proyecto, respetar la decisión de los niños de no participar cuando así lo decidan, recordar que los derechos de los niños no se agotan en la protección y provisión, tener presente que el derecho a la participación no tiene límite de edad pues aún los más pequeños han demostrado su capacidad de expresión y de formación de un juicio propio, el cual no está irremediamente atado a la edad biológica del niño o de la niña.

En relación con la participación de los niños en los asuntos relacionados con su salud, la observación del Comité, en los párrafos 98, 99, 100 y 104, plantea el derecho de los niños a expresar su opinión y a participar en la promoción del desarrollo saludable y el bienestar, en la planificación de programas, así como en la definición de políticas de salud. Como elemento novedoso, en el párrafo 101, el Comité se refiere al derecho que tienen los niños a la *confidencialidad* en caso de que alguno de ellos requiera información o asesoría en salud por parte del personal profesional del área. En el párrafo 103 se precisa sobre el derecho que tienen los niños a recibir información y dar no solo su asentimiento, sino su consentimiento para participar en investigaciones en el campo de la salud.

En suma, el Comité avanza en el tema al exigir a los estados la generación de todas las condiciones necesarias que faciliten la expresión libre de las opiniones de los niños y que estas sean debidamente tenidas en cuenta. A diferencia de lo planteado originalmente en el artículo 12 de la CDN, la observación asume la participación como un proceso y no como acciones aisladas y esporádicas para que los niños se expresen, pero continúa considerando la participación como un sinónimo de la expresión libre de la opinión de los niños y el tenerlas en cuenta.

Son casi 25 años los que han transcurrido desde que entró en vigencia la CDN y no deja de ser un texto declarativo y de buenas intenciones, pues aún existe una gran distancia entre la situación deseada y la situación real de los niños. Así lo asegura Baratta (1998) al decir que la CDN dibujó una situación ideal que probablemente no pueda concretarse porque no existen por ahora las condiciones sociales adecuadas para ello, condiciones que tienen que ver con remanentes de significaciones sobre la infancia.

### Algunas consideraciones finales

1. Es cierto que la liberalización económica fue presentada como la estrategia más segura para llevar al mundo hacia un completo desarrollo humano, en el marco de un modelo capitalista aplastante que marginó otras formas de pensar el mismo desarrollo y la infancia. Sin embargo, en los últimos tiempos, particularmente desde la década del setenta, se ha cuestionado esa liberalización, pues existen señales que dan cuenta del deterioro de la hegemonía económica mundial capitalista y, con ella, del deterioro de algunos significados.
2. América Latina se configura como el suelo en el que se empiezan a gestar nuevas alternativas al desarrollo como respuesta a la perspectiva eurocéntrica hegemónica. Esto significa que nos encontramos en un momento coyuntural de la historia de la humanidad, que debe ser aprovechado al máximo para colocar en la discusión el tema de los derechos de la infancia como elemento central en esas nuevas perspectivas de desarrollo humano. Se precisa, entonces, la construcción de un nuevo concepto de desarrollo que integre lo mejor que han dado algunos enfoques, es decir, que se debe propugnar por un *desarrollo integral*, en el que la infancia surja como tema ineludible al desarrollo.
3. Son numerosos los autores que coinciden en señalar que el concepto de desarrollo debe ser planteado en el marco del fortalecimiento de la democracia que, a su vez, debe ser el medio natural para la garantía de los derechos humanos. Particularmente, el disfrute pleno del derecho a la participación individual y colectiva puede contribuir a garantizar los otros derechos; las intervenciones institucionales eficientes, eficaces y sostenibles; y el impacto positivo de los programas y políticas sobre el desarrollo de las comunidades. De lo contrario, se podrán seguir invirtiendo millones y millones de dólares

para mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades, pero sin su participación no será posible un cambio real.

4. El tema del desarrollo es central en las agendas públicas contemporáneas; se debate en torno a su significado, se revisan y replantean los diferentes enfoques, pero se desprecia la participación de los ciudadanos de a pie.
5. El diseño de políticas públicas de infancia exige un enfoque integral y renovado que garantice los derechos de los niños y niñas sobre la base de la fortaleza institucional del estado, la participación de la sociedad civil, de las instituciones sociales y de las agencias internacionales.
6. El diseño y gestión de políticas públicas de infancia, como marco para hacer efectiva la inversión social en este grupo poblacional, deben continuar siendo una prioridad estratégica como parte del desarrollo humano. Sin embargo, deben ser considerados otros factores que entran en juego para alcanzar ese desarrollo. Algunos de ellos incluyen el espíritu que implica el ordenamiento, la previsión, el emprendimiento, la creación y la dirección humana; el reconocimiento como estrategia de inclusión social y de respeto por la dignidad humana; y las aptitudes y actitudes logradas en espacios democráticos y respetuosos de los derechos humanos. Todo ello, sumado a las instituciones sociales y políticas, permitirá crear las condiciones necesarias para lograrlo.

## Referencias citadas

Alzate, María Victoria. 2002. El “descubrimiento” de la infancia (I): historia de un sentimiento. *Revista de Ciencias Humanas UTP* (30). Recuperado de <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev30/alzate.htm>.

Ariès, Phillipe. 1993. La infancia. *Revista de Educación* (281): 5-17

Bajo, Fe y José Luis Betran. 1998. *Breve Historia de la Infancia*. Madrid: Temas de Hoy.

- Baratta, Alessandro. 1998. "Infancia y democracia". En: Emilio García Méndez y Mary Beloff (comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)*. pp. 207-236. Bogotá: Temis-Depalma.
- Bauer, Peter. 1983. *Crítica de la teoría del desarrollo*. Buenos Aires: Orbis.
- Castro-Gómez, Santiago. 2009. *Tejidos oníricos. Movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Córdoba, Claudia. 2013. "La participación de los niños en la vida social: un derecho aplazado". En: Diana Lozano y Fabiola Castellanos (ed.), *Salud colectiva: perspectivas teóricas y metodológicas*. pp. 15-45. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cussiánovich, Alejandro. 2008. *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*. Lima: Ifejant.
- Deleuze, Gilles. 1991. "Posdata sobre las sociedades de control". En: Ferrer Christian (comp.), *El lenguaje literario. T. 2*. Montevideo: Nordan.
- De Mause, Lloyd. 1982. *Historia de la infancia*. Madrid: Alianza.
- Foucault, Michel. 1999. *Obras esenciales. Vol. II*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Dichos y escritos*. París: Gallimard.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- \_\_\_\_\_. 1978. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.



- \_\_\_\_\_. 1976. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo Veintiuno.
- Galvis, Ligia. 2006. *Las niñas, los niños y los adolescentes. Titulares activos de derechos*. Bogotá: Aurora.
- Gergen, Kenneth. 2011. *Realidades y relaciones: aproximaciones a la construcción social*. Madrid: Paidós.
- Gudynas, Eduardo. 2011. Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. América Latina en Movimiento. *Revista ALAI*. (462): 1-20.
- \_\_\_\_\_. 2009. El día después del desarrollo. *América Latina en Movimiento, ALAI*. (445): 31-33.
- Myers, Robert. 1993. *Los doce que sobreviven. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*. Washington: OPS-UNICEF.
- Nussbaum, Martha. 2002. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- Röpke, Wilhem. 1959. *Los países subdesarrollados*. Buenos Aires: Del Atlántico.
- Sáenz, Javier et al. 1997. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia 1903-1946*. Medellín: Editorial de Universidad de Antioquia-Ediciones Uniandes.
- Sánchez, Rubén. 2007. “Alcances y límites de los conceptos biopolítica y biopoder en Michel Foucault”. En: Rubén Sánchez (ed.), *Biopolítica y formas de vida*. pp. 17-43. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Sunkel, Osvaldo. 1970. "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". En: Carlos Merlano (comp.), *Teorías sobre el desarrollo*. Guajira: Universidad de la Guajira.

Terigi, Flavia y Roxana Perazza. 2006. Las tensiones del formato escolar en las nuevas configuraciones de la relación familia/comunidad/ escuela: Una experiencia de educación infantil en la Ciudad de Buenos Aires. *Journal of Education for International Development* 2 (3).

# Iniciativas para el desarrollo en Uruguay: rupturas y continuidades

*Jorge Leal*<sup>1</sup>

*Cristina Rundie*<sup>2</sup>

## Presentación

En este trabajo se reflexiona acerca de dos experiencias de intervención exógena ocurridas en la región litoral oeste de Uruguay, las cuales fueron, de manera directa o indirecta, resultados de políticas llevadas a cabo por el estado central, con pretensiones de impulsar procesos de desarrollo.

Se trata específicamente de dos grandes inversiones, por un lado la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande, proyecto binacional uruguayo-argentino de carácter público (primero de su tipo en América Latina); y por el otro, la de la planta procesadora de celulosa de la empresa Oy Metsä-Botnia Ab (hoy UPM),<sup>3</sup>

---

1 Doctor en sociología por la Universidad de Granada, España. Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Investigador del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República. Profesor en el área de Metodología de la Investigación Social. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (SIN-ANII) de Uruguay.

2 Licenciada en ciencias sociales y candidata a Magíster en Sociología por la Universidad de la República. Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República. Profesora en las áreas de Teoría del Desarrollo y Metodología de la Investigación Social.

3 En diciembre de 2009 UPM, Metsäliitto Cooperative, M-real, y Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia), completaron la operación, según la cual la cuota parte de Metsäliitto y de Oy Metsä-Botnia Ab de la planta de celulosa en Fray Bentos y la compañía Forestal Oriental de Uruguay, se transfirieron a UPM. Aun así, y a los efectos del presente trabajo, se decidió denominar a la inversión con el nombre de la empresa que la realizó originariamente.



concretada en la primera década del presente siglo por parte de capitales privados extranjeros (finlandeses). Ambos casos constituyen megaproyectos, actualmente en etapa operativa, los cuales han tenido gran significación para el país, tanto por el volumen de la inversión como por las expectativas generadas en torno a ellos.

Desde el punto de vista de esta propuesta, el interés por dichos emprendimientos radica en que ambos pueden ser considerados como resultados de estrategias orientadas al desarrollo (o al menos así lo explicitan en su concepción). Las decisiones de localización de estos proyectos parten del presupuesto de que los mismos producirán efectos dinamizadores en la estructura productiva, generarán empleo y, con ello, mejorarán las condiciones de vida de la población del área receptora.

Si bien ambas inversiones se dieron en contextos históricos muy diferentes, es posible visualizar rasgos comunes entre ellas, tanto en su fundamentación, donde se presentan como potenciales impulsores del desarrollo regional, como en la escasa concreción de ese objetivo (pudiendo realizarse aquí la salvedad del momento de construcción de las obras). El porqué de ello quizás deba buscarse en cuestiones vinculadas a si el desarrollo es efectivamente una meta de este tipo de proyectos, e incluso antes, a cuál es la concepción que del mismo tienen las políticas, algo que no necesariamente se corresponde con las elaboraciones académicas.

En cuanto a esto, parecería ser que se recurre al concepto de desarrollo debido a la carga valorativa positiva que el mismo posee, lo que lo convierte en un argumento de difícil refutación, que inhabilita la aparición de posiciones contrarias con capacidad de generar adhesiones en la comunidad receptora. Dicho de manera sencilla, ¿quién podría oponerse al desarrollo?, algo particularmente cierto en territorios de segundo orden en las jerarquías regionales. De hecho, si se tratara de un objetivo real, las propias políticas de incentivo deberían prever mecanismos de evaluación de impacto, algo que eventualmente no ocurre.

Se constata entonces la ausencia de debate acerca de la vinculación entre las grandes inversiones y el desarrollo regional, y si alguna discusión se genera, la misma tiende, en general, a limitarse a la dicotomía crecimiento *versus* protección del medioambiente. Por otra parte, e independientemente de los significados asignados, el origen del concepto de desarrollo vinculado a la idea de progreso, continúa impregnándolo de un fuerte tinte económico, algo que sigue teniendo implicaciones concretas en las políticas con intención de promoverlo. Así, por ejemplo, en la fase de planificación del desarrollo regional, las mismas se basa-

ron en el presupuesto de la existencia de espacios subnacionales con rezago, los cuales debían ser objeto de intervención por parte del estado central. Una de las herramientas para ello fue las grandes inversiones públicas, las que, se suponía, transformarían las zonas de localización, generando dinámicas de aprovechamiento del territorio receptor, algo que eventualmente no aconteció. Tanto es así que los beneficios de la explotación de recursos naturales, los cuales tienen un carácter de bien colectivo, han sido principalmente transferidos a los actores extraterritoriales (estado nacional y capitales multinacionales).

Se pueden apreciar allí algunos elementos aún vigentes en las iniciativas de desarrollo, a saber, el énfasis en el componente económico del mismo; la concepción espacial del territorio entendido como ámbito físico pasible de injerencia externa, donde la presencia del estado central se vuelve clave para la concreción de ese objetivo (el desarrollo); y el hecho de que los territorios asumen los costos pero no los beneficios de las intervenciones.

Actualmente, y a pesar de que en la formulación de las políticas los énfasis están puestos en aspectos tales como la descentralización y el abordaje territorial, las mismas siguen siendo básicamente pensadas desde el nivel central, con escasa capacidad de incidencia de los actores locales y, desde una perspectiva espacial antes que territorial (en tanto espacio socialmente construido). En este contexto, el estado asume el papel de facilitador de la llegada de capitales externos, en un panorama que Gudynas (2009) define como de *neo extractivismo progresista*.

En el artículo se discutirá acerca de la pertinencia de estas iniciativas para el desarrollo regional y la resolución de los desequilibrios territoriales y, a través de ello, se tratará de comprender los significados que estas estrategias asignan a un término que, por ampliamente utilizado, no deja de ser complejo y poco preciso.

## **Estrategia de abordaje**

Para el análisis de cada caso y la posterior comparación, se trabajó con diferentes fuentes de datos, tanto primarios como secundarios. En lo que respecta a *Salto Grande*,<sup>4</sup> se tomó como antecedente a la primera etapa de la investigación realiza-

---

<sup>4</sup> El Complejo Hidroeléctrico Salto Grande es una inversión binacional de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay con el fin del aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay en la zona de Salto Grande para la producción y el suministro de energía eléctrica. Está ubicado en el curso medio de la zona denominada Ayuí, a pocos kilómetros al norte de las ciudades de

da entre 1985 y 1989 por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay (CIEDUR). En la misma se abordó la problemática de los grandes proyectos de inversión, considerando como caso de estudio el fenómeno de las represas hidroeléctricas. Los objetivos generales que se proponía el estudio eran: 1) desarrollar un marco metodológico portador de criterios de decisión para los operadores políticos y sociales con vistas a predecir los efectos; 2) estimular la identificación de los efectos deseables y la prevención y corrección de aquellos socialmente negativos; 3) diseñar instrumentos de análisis metodológico teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y las dificultades para el logro de la información; 4) desarrollar los lineamientos de políticas para la gestión pública, atendiendo a la inserción de los diversos actores sociales. Para el logro de estos objetivos, los investigadores recurrieron a la realización de entrevistas, encuestas y revisión documental.

En cuanto al caso *Oy Metsä-Botnia Ab* (en adelante Botnia)<sup>5</sup>, el mismo fue objeto de un reciente estudio llevado a cabo por quienes aquí escriben, en el Departamento de Ciencias Sociales, CENUR Litoral norte de la Universidad de la República (Uruguay). Además de realizar un seguimiento de los principales indicadores del mercado laboral (tasa de actividad, tasa de empleo y tasa de desempleo), se intentó conocer las percepciones que los actores locales tienen de las transformaciones ocurridas, principalmente en el plano laboral y sus implicaciones para el desarrollo social.

Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave seleccionados por su representatividad en los diferentes sectores de interés. Se relevó la palabra de representantes de las cámaras empresariales, así como a empresarios de sectores que fueron afectados por la instalación de la planta (comercio, inmobiliario, transporte). También a trabajadores, con la finalidad de conocer expectativas previas y lo que finalmente se concretó, principalmente en materia de creación de empleo y de la calidad del mismo. Con este fin se indagó a representantes de diferentes sindicatos afiliados al PIT-CNT (Central Única de Trabajadores del Uruguay).

---

Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay). Se comenzó a construir en abril de 1974 y a funcionar en 1979, pero la obra quedó oficialmente inaugurada en mayo de 1983.

5 Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) construyó en la localidad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro, una planta de celulosa con producción dirigida al mercado internacional. La inversión fue de un monto de USD 933 millones, incluyendo el propio trabajo de construcción de la planta y actividades conexas logísticas, de producción y de transporte.

Se consideró, además, la opinión de los responsables de las políticas de desarrollo a nivel municipal, así como también del ámbito educativo, con el objetivo de conocer si existieron estrategias desde el sector público tendientes al aprovechamiento de oportunidades y/o previsión de posibles consecuencias no deseadas.

### **La concepción de ambos emprendimientos como impulsores del desarrollo regional**

Como ya se dijo en la presentación, más allá de los fines específicos de cada uno de los emprendimientos, ambos son considerados como potenciales generadores de desarrollo de los territorios donde se localizan. Así, por ejemplo, en cuanto a Salto Grande, el análisis de los antecedentes muestra que desde el inicio del proyecto ya se hablaba de la intención de que el mismo aportara al desarrollo de la región donde se implantaría.

Según Laurelli (1989), constituye un ejemplo de un gran emprendimiento asociado desde sus inicios con objetivos de desarrollo regional. En el mismo es protagónico el papel del estado uruguayo, el cual, de manera conjunta con el argentino, actuó como “inversor, promotor, constructor y operador [...] Se trató entonces, de una situación que se caracterizó por la introducción de una dinámica exógena, debida a una intervención significativa del estado” (Laurelli 1989: 53). En este sentido, Rofman y Simeone sostienen que “su programación previa suponía la puesta en marcha de una obra pública integrada plenamente al desarrollo regional” (1989: 12).

Desde la misma concepción de la obra, se le atribuía un impacto que superaba su función básica relacionada con la generación de energía, tal y como se puede apreciar en el Convenio de 1946, donde se planteaba que el objetivo era “obtener el mayor beneficio de las disposiciones naturales que ofrecen los rápidos del río Uruguay, en la zona del Salto Grande, para el desarrollo económico, industrial y social de ambos países [...]” (Convenio y Protocolo Adicional entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina para el aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay 1946).

Otros documentos de la época destacaban el carácter de obra multipropósito,

[...] ya que, además de interconectar los sistemas eléctricos de los dos países, permitirá mejorar las condiciones de navegabilidad del río Uruguay, vinculará las redes ferroviarias de los países de la Cuenca del Plata y contribuirá

a un óptimo aprovechamiento de los recursos naturales de la región, al brindar un significativo aporte energético que posibilitará la radicación de nuevas industrias en una zona que hasta ahora fue eminentemente agropecuaria (Integración Latinoamericana 1979: 43).

Más allá de la función primera para la que fue diseñada, se esperaba que diera lugar a un efecto expansivo de desarrollo de la región, así se desprende de la declaración conjunta realizada por los entonces presidentes de ambos países, quienes en la inauguración de la obra, postulaban los siguientes objetivos:

- Instrumentar e impulsar la complementación agroindustrial en ambas márgenes del río Uruguay, alentando la instalación de empresas binacionales en uno y otro país, en especial en aquellos sectores que emplean preponderantemente insumos regionales, tales como industrias forestales, conserveras y otras.
- Incrementar la navegación en el río, como medio más idóneo y económico para el transporte de la producción a los grandes centros de consumo y a los puestos de exportación, propiciando asimismo el establecimiento de industrias de construcciones y reparaciones navales.
- Intensificar el turismo, particularmente el de carácter regional, creando en ambas márgenes centros y circuitos complementarios de atracción turística, cooperando en la capacitación del personal que interviene en dicha actividad y realizando, en forma conjunta, la promoción regional en ambos países y en el exterior (Integración Latinoamericana 1979: 43).

Este carácter de proyecto, con pretensiones de transformarse en generador de desarrollo regional, fue de hecho la demanda que dio origen a los movimientos populares pro-represa, surgidos a mediados de la década del cincuenta y organizados en el denominado Comité Central Pro aprovechamiento Hidráulico del río Uruguay. El mismo se propuso presionar a los responsables de la decisión política a nivel central para la realización del proyecto, el cual era concebido como multipropósito. Esa condición no logró imponerse, convirtiéndose finalmente en un emprendimiento sectorial para la producción de energía eléctrica. “El proyecto de propósitos múltiples acorde al espíritu del Convenio de 1946, quedó solo en el discurso, pues prevaleció la opción de un proyecto eminentemente sectorial de generación de electricidad” (Barrios 1991: 43).



Aun así, la legitimidad de la intervención sigue recurriendo en buena medida a su supuesto rol de mecanismo disparador del desarrollo regional. En el caso de Botnia, el emprendimiento se inscribe en el modelo impulsado por la Ley Forestal N.º 15.939 e incluye en su fase forestal-rural a los departamentos de Río Negro, Soriano y Paysandú, por constituir zonas con plantaciones. Además, la inversión se enmarca en el régimen de promoción de inversiones institucionalizado a través de la Ley de Promoción y Protección de Inversiones 16906. Esta Ley, sancionada en el mes de enero del año 1998, incentiva por medio de beneficios fiscales a inversiones que generen IRAE (impuesto a las rentas de las actividades económicas), tanto nacionales como extranjeras, asegurándoles a estas últimas que el régimen de admisión y tratamiento será el mismo que se concede a un inversor nacional (Art. 2º).

Este modelo de estímulo dio por resultado que ya para el año 2011, el peso de la inversión extranjera directa (en adelante IED) en el PBI nacional fuera el segundo en América Latina, solo menor al mostrado por Chile (Valdomir 2012). Específicamente, en la mencionada ley se prevén estímulos para propuestas cuyos proyectos de inversión sean declarados como promovidos por el poder ejecutivo, considerándose para el otorgamiento de ese beneficio a aquellas que, entre otros aspectos: a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; c) generen empleo productivo directa o indirectamente; d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; e) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo; y f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales (Ley 16906 1998).

Del texto se desprende que la generación de empleo, tanto directo como indirecto, constituye un objetivo explícito de la nueva normativa, aspecto concretizado en el Decreto N.º 455/007 del 26 de noviembre de 2007, que reglamenta el Cap. III de dicha Ley y, más recientemente, en el Decreto 2/012. También se presupone un efecto derrame, con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, donde se hace énfasis en el carácter productivo de los mismos.

Otro objetivo se vincula con el logro de la descentralización geográfica, a modo de respuesta a un diagnóstico de centralización, o de distribución desigual de las

actividades económicas y el empleo en el territorio. De hecho, el recientemente aprobado Decreto 2/012 incluye en el régimen de incentivos a aquellas inversiones que promuevan los emprendimientos en el interior del país (fundamentalmente en los departamentos de menores recursos) o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros (Uruguay XXI 2012: 18).

De la letra surge, además, que esos puestos de trabajo generados a partir de la localización de la inversión, deberán utilizar de forma significativa mano de obra e insumos locales; observándose claramente la intención del desarrollo de las sociedades que habitan los territorios receptores. Visto lo anterior, cabe en primer lugar interrogar a estas experiencias con relación a la concreción de los objetivos que las mismas se planteaban, para después discutir acerca de cuáles son las concepciones del desarrollo contenidas en los mismos.

### **La capacidad de incidencia de los actores locales en la decisión y el proceso de instalación**

Los contextos en los que se planificaron y ejecutaron ambos proyectos presentaron importantes diferencias. El primero se concretó en un marco de un fuerte protagonismo del estado, tratándose de una política de obra pública, la que se inscribió en un acuerdo geopolítico y energético. Esto contrasta con el caso de Botnia, inversión que se dio en un escenario de expansión del capital globalizado, conformando una inversión planificada y ejecutada por capitales privados (una multinacional), aunque estimulado por una política estatal.

Por otra parte, y en lo que respecta concretamente a la coyuntura político-institucional, el proyecto Salto Grande se dio durante un régimen *de facto* (dictadura cívico militar), mientras que el de la pastera se concretó no solo en democracia, sino que la construcción y comienzo de la fase operativa ocurrió durante el gobierno de sectores que, si bien históricamente se mostraron poco proclives a apoyar iniciativas provenientes de intereses económicos transnacionales, terminaron fomentándolos. Esto es confirmado por los datos que muestran cómo el mayor incremento de la IED se dio durante ese periodo:

La evolución de la tasa de inversión indica que en los veinte años comprendidos entre 1983 y 2004 la tasa de inversión se ubicó en promedio por debajo de 15 %, entre 2005 y 2012 alcanzó un promedio anual cercano al 20 % del PIB y específicamente en 2012 la inversión en activos fijos superó el 22 % del PIB (unos 11000 millones de dólares). En este fenómeno desempeña

un papel relevante el aumento en la captación de inversión extranjera directa de los últimos años (Valdomir 2012: 6).

En relación con esto, Gudynas (2009) plantea que los denominados gobiernos progresistas, quienes consideraban al extractivismo como generador de pobreza, hoy utilizan el argumento de la necesidad de inversión extranjera para poder superar esas mismas situaciones de pobreza que decían producía, por lo que estas prácticas, otrora cuestionadas, se convierten en condición para el desarrollo.

Se puede decir entonces, que a pesar de ser producto de momentos distintos, las inversiones analizadas tienen en común el tratarse de fuertes intervenciones exógenas, las que producen y reconfiguran los territorios, los que pasan a ser ‘ocupados’ por el gobierno central (Laurelli 1989) y, más recientemente, a través de este, por capitales multinacionales. Este modelo de localización de una gran inversión, con escasa capacidad de incidencia por parte del nivel local del estado y de la sociedad local, es común a ambas experiencias.

Si bien para el caso de Salto Grande, las condiciones propias de un contexto no democrático dejaban poco margen a las pretensiones de participación de los actores locales, no deja de resultar interesante el hecho de que para el caso de Botnia, donde ese debate sí era posible, el mismo casi no haya tenido lugar.

La causa de esto se debe buscar en lo que significa la IED para la actual estrategia de desarrollo, la que si bien no comenzó con el gobierno del Frente Amplio (coalición de izquierdas), sí fue continuada por este, en aparente contradicción con postulados que ese sector político ha sostenido desde su surgimiento. A modo de ejemplo, si bien, como se dijo, el régimen de promoción de inversiones se propone que estas den lugar a procesos de descentralización, cuando los actores originarios del territorio intentan incidir en ese proceso, cuestionándolo, no son reconocidos en sus decisiones. Esto es lo que ocurrió recientemente, cuando la Junta Departamental (legislativo local) de Tacuarembó (norte del país) intentó prohibir la explotación minera en ese departamento, a través de la votación de dos Decretos (20/13 y 21/13). Ante esto, la Cámara de Representantes (órgano legislativo nacional) procedió a declararlos nulos, aduciendo cuestiones tales como que no estaba en discusión “si la minería es buena o mala, sino quién decide sobre determinado territorio” ( Artículo prensa *La Diaria* 2014), o, que “Uruguay es un país unitario, no federal” (Artículo prensa *La Diaria* 2014) Pretendiendo superar el aspecto meramente anecdótico, se considera que lo relatado es

sintomático del tenor que pueden adquirir las relaciones entre el nivel central y local del estado ante este fenómeno.

A esa escasa capacidad real del poder político local se le debe sumar que muchas veces, por su propia escala, estas inversiones son difíciles de rechazar o condicionar, en tanto representan la única oportunidad para superar la condición de territorios deprimidos. Es así que la relación empresa-gobierno local se presenta como asimétrica. En cuanto a esto, en el caso Salto Grande se dice que en general la participación de los poderes locales en los proyectos de desarrollo regional, nacional y provincial ha sido reducida (Brunstein *et al.* 1989). Algo similar aconteció con la localización de Botnia, donde se identificaron acciones por parte del ejecutivo departamental, pero más bien de acompañamiento al proceso marcado por la empresa, y no en calidad de efectivo negociador de las condiciones de esa instalación.

En esos términos también se da la relación entre empresa que se instala y la sociedad local. En Salto Grande, si bien la misma pretendió tener un mayor protagonismo, como por ejemplo a través del mencionado Comité popular, finalmente se mantuvo ajena al proyecto, manifestando además una elevada sensación de desaliento por la ausencia de políticas de estado de carácter correctivo y compensatorio a favor del territorio (Brunstein *et al.* 1989). En este caso, el margen para los actores locales se vio restringido, siendo tomadas las decisiones de forma vertical y con fines preponderantemente sectoriales.

Esta escasa capacidad de incidencia de los actores, sumada a la necesidad de retener la inversión y a la valoración predominantemente positiva que se tenía de la misma en ese momento, pueden explicar la ausencia de reflexión crítica acerca de los costos que pagan los territorios con relación a los beneficios que finalmente obtienen. Por ejemplo, en el caso de Salto Grande, fueron inundadas 78.300 hectáreas de tierras productivas en la región binacional, debiendo relocizarse centros poblados (Belén y Constitución), y algo similar aconteció en el lado argentino (Federación, Entre Ríos). A su vez, la instalación de Botnia le significó a Uruguay un conflicto con Argentina, el que alcanzó a llegar a la Corte Internacional de La Haya, resintiendo las relaciones fronterizas a nivel local y afectando a la actividad turística del principal balneario del departamento de Río Negro (Las Cañas). En cuanto a esto, resulta paradójico que, treinta años después de la construcción de la represa binacional, esos mismos países que cooperaron para llevar a cabo la gran inversión, se vean enfrentados por otra, en el mismo espacio regional, y en un momento donde el discurso integracionista ha ganado fuerza.

## El impacto sobre la economía regional y el empleo

Si hay un efecto que se espera provoquen las grandes inversiones sobre el territorio, ese es el de la creación de puestos de trabajo, lo que tiene sentido si se considera que esa es la principal vía de obtención de ingresos de los hogares.

Existe coincidencia en resaltar que la generación de empleo fue significativa en la etapa de construcción de las obras. En cuanto a eso, se estima que Salto Grande ocupó durante esa fase a 4.670 trabajadores uruguayos, de los cuales 3.337 eran del departamento de Salto. Algo similar ocurrió en el lado argentino, donde la ciudad de Concordia proveyó el porcentaje mayor de trabajadores (Adlerstein *et al.* 1984).

En términos generales, existe acuerdo en que se trató de experiencias que han tenido impactos en la actividad económica y social en sus fases de edificación. Esta etapa se vio signada por un mayor dinamismo de sectores como el comercial y el inmobiliario, producido por el aumento de la población y la capacidad de consumo de los trabajadores. “Debe considerarse aquí que una proporción considerable de la población señaló a la temporalidad de los efectos como un tema recurrente. El caso más típico lo representa el empleo, ya que si bien se constituyó en un beneficio importante, tuvo en muchos casos una duración corta en el tiempo” (Laurelli 1989: 14).

Lo mismo sucedió en el caso de Botnia, donde durante los años de su construcción, la planta alcanzó a ocupar a 7.000 trabajadores, quedando esa cifra reducida a 300 en la actualidad, de los cuales solo algunos son de la ciudad de Fray Bentos. Ahora, si bien el aumento de la demanda de empleo fue muy importante durante la instalación, cabe decir, que los puestos de trabajo de mayor calificación y mejores remuneraciones fueron, en ambos casos, ocupados por trabajadores extra regionales, muchos de ellos extranjeros; quedando para los locales las tareas de menores calificaciones.

En cuanto a los efectos a largo plazo, se puede apreciar que una vez construidas las instalaciones, la situación en ambos territorios tendió a volver a las condiciones pre-localización, no habiéndose producido una transformación relevante en la matriz productiva de los mismos. De este modo, la mayor parte del empleo la siguieron generando actividades vinculadas con la producción agrícola-ganadera, el comercio y, principalmente en el caso de Fray Bentos, el sector público. El comienzo de la fase operativa de los emprendimientos significó, principalmente

para el caso de este último, la reducción de la población (en tanto que quienes llegaron a trabajar no se radicaron de manera definitiva), la pérdida de poder adquisitivo y, en general, la caída de la actividad económica.

Se constata entonces, que las expectativas en torno a estos grandes proyectos se centran en su capacidad de creación de empleo, lo que de alguna forma se satisface mientras se construyen, pero el fenómeno no se sostiene una vez esto finaliza. Este hecho ocasionó para el caso de la represa de Salto Grande una situación de desfasaje entre las expectativas y lo que finalmente se concreta, un escenario de cuestionamientos y desilusiones (Vidal 1989), el que no difiere de lo ocurrido con Botnia, lo que puede estar indicando un sobredimensionamiento de las posibilidades de este tipo de emprendimiento (Brunstein *et al.* 1989).

En cuanto al esperado efecto de amplificación, en el caso de Salto Grande, el costo de la pérdida de tierras productivas no fue compensado por el desarrollo de otras actividades, como por ejemplo el turismo, o la conectividad ferroviaria con el objetivo de la integración regional, algo que no se dio tal lo esperado (Rofman y Simeone 1989). Lo mismo ocurrió en la experiencia de Botnia, donde no se generó el anunciado entretejido empresarial satélite de la empresa localizada, y además, esta no recurrió a insumos de la zona de manera significativa, tal y como lo preveía el régimen de promoción.

## Otros aspectos

En cuanto a otros posibles efectos de este tipo de localizaciones, resulta interesante conocer qué ha ocurrido con la llegada de trabajadores de otras zonas del país o del extranjero, algo que se dio en ambos casos y, que además de tratarse de flujos importantes, tuvieron una mayor repercusión por la escala reducida de las ciudades en las que se radicaban (la mayoría de ellos de forma temporal). Por ejemplo, en el caso de Botnia, a los 22.000 habitantes de la ciudad de Fray Bentos, se les sumaron en la etapa de edificación entre 3.500 y 4.000 más.

En buena medida, estos inmigrantes provenían de diversos países, con culturas de origen muy diferentes a la de la población que los recibía, lo que le dio una dinámica cosmopolita inusual, algo que es valorado positivamente por los residentes. También, la presencia de ese contingente de trabajadores, los que en promedio percibían mejores salarios que el resto de los no vinculados al emprendimiento, aumentó la capacidad de consumo, repercutiendo favorablemente en el comercio local, así como también dando lugar a demanda de servicios y aloja-

miento que beneficiaron a los empresarios de esos sectores. Esto produjo también un incremento de la economía informal, con el surgimiento de pequeñas unidades económicas relacionadas con la venta de alimentos y bebidas, e incluso de alojamiento en casas particulares alquiladas por sus propietarios.

Estas cuestiones también presentan una cara negativa, cuando ese aumento del dinero circulante produjo efectos inflacionarios, influidos principalmente por el valor de las transacciones inmobiliarias y de precios de los artículos de consumo, lo que afectó directamente a la población local. Ya en un plano inequívocamente negativo, y a modo de efecto no deseado (aunque quizás esperado) de estas inversiones, se acentuaron algunas problemáticas sociales, como el consumo de drogas, un aumento del alcoholismo, así como también de la prostitución, asociado a la presencia de esa masa de trabajadores extranjeros, en su mayoría hombres.

También, aunque menos grave, se produjo un efecto de comparación entre los ingresos del personal vinculado a los emprendimientos, y aquel que obtenía en promedio un trabajador de la zona. Es así que, por ejemplo, relevamientos de opinión de la población local en el caso de Salto Grande, identifican la existencia de grupos de técnicos distanciados salarialmente del resto de la población (Lombardi 1989). Por su parte, los mandos gerenciales y técnicos de Botnia, generalmente procedentes de Montevideo, eligieron para afincarse, la mayor parte de las veces con su familia, a la ciudad de Mercedes (31 km en dirección sureste), por considerarla mejor equipada y con mayores atractivos.

También, y ahora en cuanto a mejoras puntuales atribuibles a estas inversiones, en ambos casos se puede apreciar algunas transformaciones que pueden ser consideradas como un aporte de su presencia en el territorio, aunque no necesariamente un indicador de su aporte al desarrollo, tal y como desde aquí se lo concibe. Ejemplo de esto son algunos cambios en la infraestructura edilicia urbana, donde en ambos casos las empresas construyeron complejos habitacionales para los trabajadores y, en tanto estos no permanecieron (el saldo migratorio fue bajo en los dos casos) terminaron siendo utilizados por la población local.

En cuanto a la reconfiguración del espacio inmediato, a los efectos de sus necesidades de transporte terrestre, Botnia mejoró algunos accesos en la ciudad de Fray Bentos, estando el resto de las transformaciones de significación enmarcadas en el predio de la planta y su conexión fluvial. En el caso de Salto Grande las modificaciones tuvieron mayor alcance en lo que respecta a su uso con fines no necesariamente vinculados al proyecto, ya que el mismo incluyó la construcción de un puente para tránsito de personas, mercaderías y cargas (ferroviario), además

de que en el embalse del lago artificial se erigieron algunas actividades conexas, como un hotel, un parque acuático termal y una zona parquizada para recreación de la población. También hubo algunas iniciativas vinculadas con la responsabilidad social de las inversiones, las que crearon fundaciones desde donde se realizan apoyos puntuales, generalmente económicos, a acciones de interés para la comunidad local o regional.

Finalmente, y en un sentido más simbólico, si bien se asume que el impacto de las localizaciones han terminado contribuyendo más al desarrollo nacional que al de la región, de todas formas se reivindica el hecho de que la selección del territorio por parte de la gran inversión ha tenido efectos de reposicionamiento de las mismas en los contextos nacionales e internacionales, haciendo que los mismos vuelvan a la agenda pública.

## Reflexiones finales

Del análisis de los casos seleccionados se puede concluir que en las intervenciones estatales en los espacios subnacionales predomina una perspectiva del desarrollo de tipo unidimensional, específicamente económica, donde el crecimiento parece ser un fin en sí mismo, sin considerar si efectivamente produce los resultados esperados. En cuanto a esto, si bien se aduce que dicho crecimiento dará lugar a la creación de empleo, y con ello a la mejora de la calidad de vida, el hecho de que no exista seguimiento acerca del cumplimiento de esas premisas muestra que se trata de un presupuesto asumido sin la necesaria reflexividad.

Específicamente, en las experiencias analizadas se pudo ver que las dinámicas que decían producirían las localizaciones, finalmente quedan acotadas a una serie de efectos temporales, sin capacidad de sostenibilidad y amplificación. Pero si ello es así, ¿por qué no se generan debates en torno a la concepción del desarrollo que subyace a estas iniciativas? Incluso más específicamente, podrían surgir cuestionamientos sobre aspectos tales como si es posible que se generen procesos de desarrollo cuando los actores del territorio solo participan marginalmente; o en qué sentido la radicación de inversiones generaría descentralización (tal y como se propone), si eso no va acompañado de grados de autonomía efectiva; o incluso, de qué forma podrían negociar los actores locales con los intereses exógenos, en una relación de poder asimétrica.

La respuesta a estos y otros interrogantes, e incluso el simple hecho de su formulación, situaría al debate sobre el desarrollo en un plano mucho más político que



económico, y ya no solo pensado como objetivo, sino también como proceso. Sin embargo, tales cuestiones no forman parte de un debate de primer orden. La razón de que ello suceda se encuentra quizás en una suma de factores. En primer lugar, en la connotación positiva que, como se dijo, posee el concepto (el desarrollo), lo que lo convierte en un argumento recurrente, aunque quizás por lo mismo, meramente enunciativo. En segundo término, por la vinculación con la idea de progreso y el consenso que esta noción genera entre los diferentes estamentos de la sociedad. También, y ya en el plano coyuntural, por la justificación de la necesidad de atraer inversiones que de otra forma, y por la escala del país, no se producirían si ello dependiera de los capitales nacionales, además, por lo que significan esos ingresos para las políticas sociales, e incluso para el desarrollo regional. Finalmente, porque sectores que históricamente han tenido capacidad de movilización, como por ejemplo la central de trabajadores, si bien condicionan su apoyo a determinados controles relacionados al empleo, en términos generales adhieren a la estrategia en cuestión.

Por todo lo antes dicho, se puede sostener que existen rasgos en la forma de entender al desarrollo que impregnan a las iniciativas estatales, independientemente de las orientaciones políticas e ideológicas de turno. Quizás como consecuencia de ello, este tema no logra colocarse en la agenda de debate público y se restringe a los potenciales daños ambientales, los que, aún en caso de evitarse, nada dicen con relación a otros aspectos igualmente importantes de desarrollo.

Pero cabe preguntarse qué ocurriría si se instalara un debate de tipo político (en sentido amplio) sobre el desarrollo, ¿cuál podría ser su alcance?, ¿se llegaría al punto de la emergencia de nuevas perspectivas? Probablemente esto último sea más difícil que ocurra en el caso de Uruguay, donde estas lógicas no son concebidas como parte de modelos excluyentes, por lo que el conflicto estaría situado más bien en un plano redistributivo de los costos y beneficios, y no en términos de nuevas formas.

La mencionada homogeneidad del discurso sobre el desarrollo, sumado a que no es evidente, o al menos no es discutido, el tema de los daños, inhibe el surgimiento de nuevas alternativas y genera paradojas tales como que, aun cuando la estrategia en curso no logra revertir el patrón de desigualdad territorial, llevadas por la creencia en la lógica del derrame, las regiones deprimidas del país pugnan por la instalación de megaproyectos.

El tema cobra relevancia si se considera que esta práctica continuará llevándose a cabo, ya que al caso analizado se le sumarán otros, entre ellos se puede citar el de

Montes del Plata, segunda planta de celulosa, que desplazó a Botnia (UPM) como mayor inversión recibida por Uruguay en su historia (comenzando a operar); Aratirí, explotación minera a cielo abierto, conectada por un corredor de traslado de minerales hasta la cuarta gran inversión, el Puerto de Aguas Profundas en la costa oceánica (La Paloma) y, finalmente, una tercera planta procesadora de celulosa proyectada para ser localizada en el centro norte del país.

Como se ve, se trata de un modelo de intervención que, al menos en el mediano plazo, seguirá redefiniendo espacios y territorios, generando expectativas, provocando movimientos poblacionales, etc., por lo que es de esperar que algunas de las tendencias analizadas se mantengan constantes. Pero mientras el tema del desarrollo esté circunscripto a la órbita de la economía, no habrá espacio para debatir sus contenidos y alcances.

Por otra parte, entender al desarrollo como un objeto de debate político implica incluir al territorio como elemento clave, y no como mero receptor de iniciativas pensadas exógenamente. Esto significa considerar cuál es el vínculo entre el nivel central y local del estado, cuáles son los actores del territorio y cuál es su capacidad para gestionar sus recursos y relaciones con otros actores. Pero ello no debe confundirse con dejar de lado el papel del estado nacional, ya que si bien puede que en el marco de la globalización el mismo haya perdido relevancia como unidad de análisis, ello no es necesariamente válido en lo que respecta al papel que debe asumir en el liderazgo de los procesos de desarrollo. Aun así, mientras ese estado se limite a ser un planificador de una estrategia que tenga al crecimiento económico como punto de partida y final, ello constituirá un obstáculo para una discusión que incorpore los aportes que desde la investigación se vienen realizando sobre el tema.

## Referencias citadas

Adlerstein, Carlos *et al.* 1984. "Análisis ecológico de la fuerza de trabajo en Salto Grande, Argentina-Uruguay". En: Thomas Schorr *et al.* (eds.), *Represas y sus efectos sobre la salud*. Washington: Metepec-Tab ECO guía.

Barandiarán, Alberto *et al.* 2009. *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP- CLAES.

- Barrios, Luis. 1991. *El impacto de la construcción y operación de la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Brunstein, Fernando *et al.* 1989. *Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones CIEDUR.
- Entrena, Francisco. 2010. Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización. *Revista Estudios Sociológicos* 28 (84): 691-728.
- Gudynas, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual” En: Centro Andino de Acción Popular –CAAP y Centro Latinoamericano de Ecología Social –CLAES (ed.), *Extractivismo, política y sociedad*. pp. 187-225. Quito: CAAP y CLAES.
- HCG Environment. 2004. “Estudio del impacto socio-económico del proyecto Planta de Celulosa Botnia S.A. en Uruguay”. Recuperado de [http://www.espectador.com/principal/documentos/botnia\\_estudio\\_impacto.pdf](http://www.espectador.com/principal/documentos/botnia_estudio_impacto.pdf)
- Integración latinoamericana. 1979. Revalorización del mercado latinoamericano. *Revista Integración Latinoamericana* (37). Recuperado de [http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/037-Editorial.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/037-Editorial.pdf)
- La Diaria. 2014. Enterrados. FZ. Recuperado de <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/7/enterrados/> (acceso el 10 de julio de 2014).
- Laurelli, Elsa. 1989. “Los grandes proyectos: las políticas del estado y la respuesta local en la transformación del territorio. Una aproximación metodológica”. En: Fernando Brunstein *et al* (comps.), *Grandes*

*inversiones públicas y espacio regional. Experiencias en América Latina.* pp. 47-83. Buenos Aires: Ediciones CIEDUR.

Leal, Jorge *et al.* 2013. “Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional”. En: Jorge Leal *et al.* (comp.), *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional.* pp. 52-76. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

Lombardi, Mario. 1989. “El cumplimiento de las expectativas ¿cuáles? ¿y acerca de qué?”. En: Fernando Brunstein *et al.* (comps.), *Grandes inversiones públicas y espacio regional. Expectativas en América Latina.* pp. 223-256. Buenos Aires: CIEDUR.

Rofman, Alejandro y Cristiano Simeone. 1989. “Estructura socio-económica regional y grandes inversiones. Precisiones metodológicas del proceso de evaluación”. En: Fernando Brunstein *et al.* (comps.), *Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina.* pp. 9-45. Buenos Aires: Ediciones CIEDUR.

Uruguay XXI. 2012. “Inversión extranjera directa en Uruguay” Informe IED en Uruguay. Recuperado de <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informe-de-ied/> [acceso el 13 de setiembre de 2012].

Valdomir, Sebastián. 2012. “Inversiones, transnacionales y desarrollo. El caso de Uruguay”. En: Sebastián Valdomir (ed.), *Análisis y Propuestas.* pp. 5-23. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, representación en Uruguay.

Veiga, Danilo. 2004. *Desigualdades Sociales en Uruguay. Desafíos para las políticas de desarrollo.* Montevideo: Departamento de Sociología de F.C.S, Universidad de la República.

Vidal, Alicia. 1989. "Los grandes proyectos y la sociedad local desde el punto de vista de la comunicación y la participación". En: Fernando Brunstein (ed.), *Grandes inversiones públicas y espacio regional: experiencias en América Latina*. pp. 207-219. Buenos Aires: Ediciones CIEDUR.



# A propósito del “cuadrinomio imperfecto”: desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio

Jean-François Jolly<sup>1</sup>

## Pequeña antífona a manera de introducción explicativa<sup>2</sup>

Este documento presenta algunas reflexiones elaboradas por su autor a partir de avances que ha tenido el grupo de investigación interfacultades (Arquitectura y Ciencias Políticas) *Políticas urbanas* de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, o *Grupo PU*, sobre el desarrollo del esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio, fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas (*Sistema socio territorial de Monnet*), elaborado anteriormente (Jolly 2012) y citado a continuación como Ponencia de Quito-Cartagena.

Sin embargo, cabe indicar que el documento *no es un documento del “líder” del grupo, sino del grupo en voz escrita de su líder*. Es pues el resultado de discusiones que se dieron en el seno del Grupo PU con una decena de estudiantes de la Maestría en Planeación Urbana y Regional (MPUR), de la Facultad de Arqui-

---

1 Jean Francois Jolly. Profesor titular del Departamento de Arquitectura de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia Líder del Grupo de investigación interfacultades (Arquitectura y Ciencias Políticas) “Políticas Urbanas” o “Grupo PU”.

2 La referencia que se hace al álgebra en el título de esta investigación es un recurso metafórico para expresar las intrincadas relaciones que se plantean entre los elementos que componen el trinomio. Por definición, los elementos de un polinomio son irreducibles entre sí y el calificativo de imperfecto se refiere a la dificultad de encontrar la fórmula de dependencia. Como se hace evidente en el desarrollo de la investigación no es la intención sugerir que se encontró una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto, por el contrario, como lo explica este séptimo caso, a veces, no hay factorización posible. Sabina Gómez (2012: 7).



tectura y Diseño, de la Carrera de Ciencia política y de la Maestría en Política Social- (MPS) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana- Bogotá. Dichos estudiantes, conforme a unos de los *tres principios fundamentales* del Grupo PU, “hacer que los estudiantes de pre- y de posgrado sean *partícipes* de la experiencia investigativa” (Jolly 2013b: 1), desarrollaron con el autor sus trabajos de grado<sup>3</sup> en el seno del grupo, siendo partícipes de su actividad y continuando en él una vez graduados. Esto correspondió a un proceso de construcción de conocimiento *en bucle, el que* comenzarían hace ya varios años bajo la lógica de una discusión dialéctica entre cuatro estudiantes (uno de la MPUR, dos de la carrera de ciencia política y uno de la MPS) y el autor de este documento. Esta discusión daría lugar a las consideraciones de la Ponencia de Quito-Cartagena recordadas a continuación.

En otras palabras, se trata de un *documento colectivo* del Grupo PU, del cual son coautoras Catalina Bejarano, Karol Cortés, Sabina Gómez y Luisa Paola Roa, quienes están citadas. Es en esta perspectiva que, simbólicamente, el *cuadrinomio imperfecto* que se antepuso al título principal retoma la reflexión de una de estas estudiantes sobre la naturaleza misma del ejercicio investigativo, en general, y de este en relación con el conjunto políticas públicas, planeación y territorio, en particular. Asimismo, las *algunas reflexiones* que introducen el subtítulo son mucho más apropiadas para resumir el esfuerzo realizado por los partícipes del Grupo PU que una expresión como *primer balance*, que evoca un análisis sistemático, contable y *científico*, por cierto necesario, pero demasiado frío.

El documento toma prestados algunos elementos incluidos en la Ponencia de Quito-Cartagena, otros en la Ponencia de Bogotá, que presenta algunas reflexiones sobre el desarrollo del esquema propuesto en la primera (Jolly 2014, 2013a) y presenta algunos resultados de dos investigaciones elaboradas por Magistras en Planeación Urbana y Regional, la de Luisa Paola Roa (2001a,

---

3 En realidad, más allá de “desarrollar” sus trabajos de grado, los estudiantes partícipes del Grupo PU accedieron seguir al autor de esta ponencia en el sendero, siempre lleno de aventuras y, a veces, de sorpresas, de la “construcción de conocimiento a través de la elaboración de trabajo de pre y de posgrado”. Aceptaron como lo escribe una de ellos que este guía transforme “completamente la idea inicial del proyecto para llevarlo hacia campos de mayor fecundidad y profundidad”. Aceptaron, también, la posibilidad de enfrentarse el día de la sustentación a la eventual incompreensión de los jurados calificadores pero aprendieron, con creces, a oír y a recibir de los que los precedieron y a dejar el relevo, firme y promisorio, a los que les sucederán.



2001b) sobre la planeación del desarrollo territorial como un instrumento para la territorialización de los derechos humanos y la de Karol Cortés (2013) sobre el estudio de los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos.

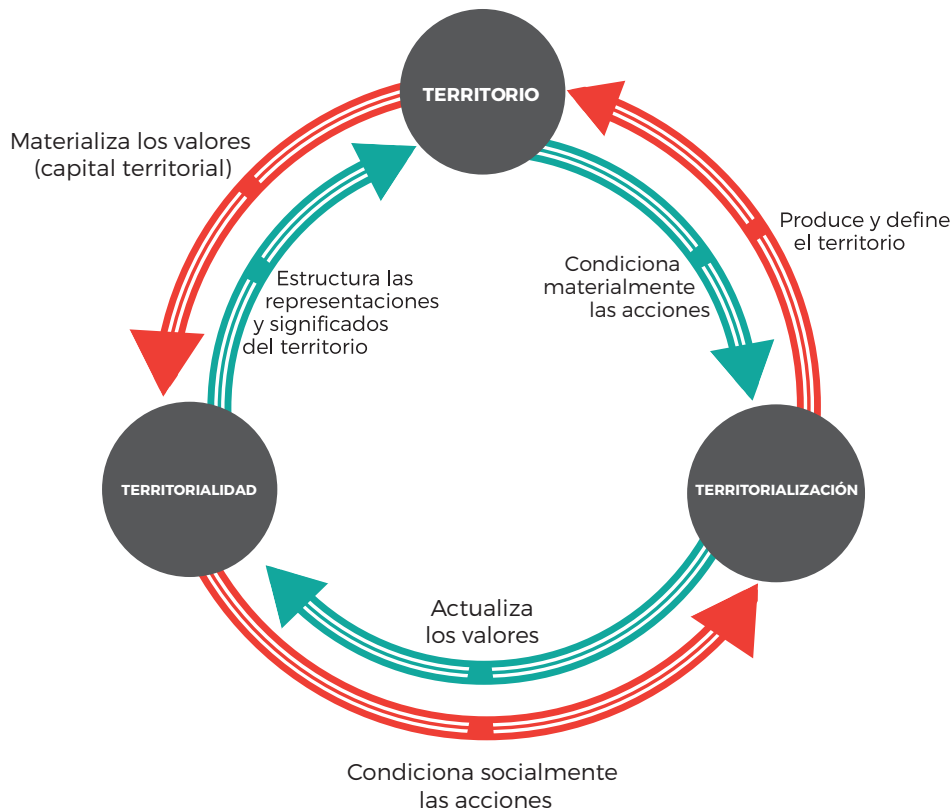
### **Consideraciones o ideas fundamentales de la propuesta de esquema y su relación con el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio y con la planeación a la Matus**

A continuación se recordarán las *consideraciones* o ideas fundamentales de la Ponencia de Quito-Cartagena y su relación, de un lado, con el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio y, de otro, con la planeación a la Matus.

#### ***Las nueve consideraciones o ideas fundamentales de la propuesta de esquema***

De las reflexiones de Monnet sobre el sistema socio territorial y la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización, y del esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio y de la territorialización de la acción pública elaborado anteriormente (Jolly 2007, integrado en Jolly 2010), se sacaron las siguientes nueve *consideraciones* o ideas fundamentales que, “unidas, constituyen el esbozo de una nueva propuesta” (Jolly 2012: 10-12).

1. *Como consecuencia del primer bucle* (ver las flechas al contrario del sentido de las manecillas de un reloj en el Gráfico 1, las políticas públicas territoriales pueden ser entendidas como una territorialización, es decir, como el conjunto de acciones que se ejercen sobre un espacio material (territorio) y que actualizan el sistema de valores que las fundamentan (territorialidad), sistema que, a su vez, estructura las representaciones y significados de este territorio, el cual, *in fine, condiciona materialmente las acciones que se pueden ejercer sobre él, es decir, la territorialización.*
2. *Como consecuencia del segundo bucle* (ver las flechas en el sentido de las manecillas de un reloj en el Gráfico 1, las políticas públicas territoriales “producen y definen” el territorio, el cual, a su vez, materializa los valores base de la territorialidad (capital territorial) que van a condicionar socialmente las acciones que se puede ejercer sobre este.



**Gráfico 1.** La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización según Monnet.

*Fuente: Roa (2011b: 2).*

3. En términos dinámicos, es decir, considerando diferentes periodos sucesivos de tiempo, es posible entonces examinar cómo las políticas públicas *territoriales han producido y definido el territorio sucesivamente*, y reconstruir estos sucesivos procesos de producción y de definición del territorio. Asimismo, es posible *reconstruir los condicionamientos* que un territorio dado ha fijado para la formulación y la implementación de políticas públicas territoriales o para la territorialización de políticas públicas nacionales.
4. De lo anterior se deduce la *posibilidad de analizar rupturas, desfases y conflictos* entre los dos tipos de bucle, de un lado, y entre los diferentes periodos en cada bucle o, inclusive, entre un periodo de un bucle y otro periodo de otro

bucle. La territorialidad entendida como “un sistema de valores que unos actores sociales le asignan a un territorio determinado” y que según Monnet, condiciona socialmente las acciones que dichos actores pueden ejercer sobre este territorio; es decir que la territorialización *puede considerarse como un referencial territorial* à la Muller, es decir, como *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: este conjunto de imágenes es “el referencial de la política pública” (Muller 2010: 115).

5. Así podrá decirse, en la perspectiva mulleriana, que el referencial territorial que sostiene la territorialización *“puede descomponerse en tres elementos: el referencial global [territorial], el referencial sectorial [territorial] y unos operadores de transacción que definen lo que llamaremos la Relación global-sectorial [territorial] (RGS) [T]”* (Muller 2010: 118).
6. Si, según Muller puede hablarse de lógica territorial o territorialidad cuando “la intervención pública se organiza alrededor de una lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal” (2010: 55),<sup>4</sup> entonces es posible plantear que la *territorialización* à la Monnet supone que los *actores que la ejercen actúen según una lógica territorial*
7. Según el esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, elaborado por Jolly (2010), y resumido en una subsección anterior, el modo de gobierno que corresponde entonces a una *territorialización à la Monnet* es la *gobernancia de los territorios*.<sup>5</sup>

---

4 En contraste, según el autor “la lógica sectorial o sectorialidad se organiza alrededor de un sector”.

5 Según Jolly (2010: 104) “el gobierno del territorio” no hace objeto de una definición directa. Sin embargo, por contraste, se puede hablar del gobierno del territorio como de una manera de gobernar un territorio a la cual, según Stren, se le asocia “una descripción formal de los poderes y responsabilidades de las autoridades” y, según Le Galès, las ideas de “uniformización, racionalidad y estandarización, [...] conducta, pilotaje, dirección con la primacía acordada al estado soberano”, de verticalidad para decirlo así. Muller y Surel, de su lado (1998: 96), anotan que sí se trata de “*un modo de gobierno* en el cual la puesta en coherencia de la acción pública [...] pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada”. Finalmente, Le Galès anota que *la gobernancia del territorio* se traduce por una “pluralidad de actores, organizaciones [lo que] revela que la política local (con el triple sentido de *polity, policies y politics*) depende cada vez más de *actores no gubernamentales*” (1995: 60; énfasis agregado).

8. Tomando en cuenta que, según el mismo esquema, de una parte la territorialización de la acción pública supone tanto la formulación y la implementación de políticas públicas *definidas en el mismo territorio* como la territorialización de políticas públicas definidas *desde arriba*, es decir, lo que Pedro Medellín (2003) llama “el despliegue territorial”, y, de otra, que las políticas públicas son *híbridas* en cuanto a su lógica de regulación como a su modo de gobierno, es posible *evidenciar los conflictos que van a nacer entre las diferentes lógicas de regulación y, por ende, los diferentes modos de gobierno* según los cuales actuarán los actores involucrados en procesos de territorialización.
9. Asimismo, será posible evidenciar *los conflictos* que nacen entre lo que podría llamarse siguiendo a Muller el *referencial territorial sectorial* o siguiendo a Monnet la *territorialidad sectorial*, que proviene de los actores que actúan según una lógica territorial, pero en cuanto a un sector específico; y el *referencial sectorial territorial*, o la *sectorialidad territorial*, que es el hecho de actores que actúan según una lógica sectorial, pero que deben *territorializar su acción*.

### ***Consideraciones sobre los instrumentos de planificación y la planeación à la Matus***

Aun cuando la propuesta de esquema presentada en Quito-Cartagena no hacía referencia explícita a la planeación, todos los avances y resultados, tanto conceptuales como instrumentales, de las utilidades de esta propuesta desarrollados en el seno del Grupo PU se refieren a la planeación o a la planificación en dos sentidos:

- Unos, los elaborados en el marco de la Maestría en Política Social o de la carrera de Ciencia Política, a la hora de realizar el análisis cognitivo<sup>6</sup> de las políticas públicas y de explicitar el referencial, no toman como categoría de análisis los actores sino *los instrumentos de planificación*, ya sea *territorial* (POT y sus derivados), *general* (Plan de Desarrollo Nacional), *sectorial* (por ejemplo, el Plan Nacional de Salud o un Documento CONPES sobre la movi-

---

6 Según uno de los autores más ilustres de esta corriente, Pierre Muller (2010: 30) “el análisis cognitivo de las políticas públicas [está] fundamentada en el *estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo* a partir de los cuales, tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como los actores privados (grupos de intereses...), van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas” (énfases agregadas). El análisis de los referenciales es uno de los puntos claves del análisis cognitivo de una política pública.

lidad), *territorialo-sectorial* (por ejemplo, el Plan Maestro de Equipamiento de Salud de Bogotá) o *sectorialo-territorial* (por ejemplo, el Plan Sectorial de Salud de Medellín).

- Otros, los elaborados en el marco de la Maestría en Planeación Urbana y Regional, además de lo que hacen los primeros, adoptan explícitamente *los principios de la planificación situacional estratégica* de Carlos Matus (1987, 1992) y, sobre todo, los *adaptan a la planeación territorial*.

Si bien la adaptación a la planeación territorial forma parte de los avances y resultados, conviene recordar los principios de la planificación estratégica situacional de Carlos Matus (1987, 1992).

Como bien lo indica el título del libro de Matus, *Política, planificación y gobierno*, podría decirse que la planificación es, según el autor, *la bisagra entre un proyecto político y el acto de gobernar*. En términos del mismo Matus, citado por Roa (2011), “la planeación es el proceso que permite *mediar* entre la política - o los ideales definidos-, y el gobierno o las acciones emprendidas para alcanzarlos” (p. 17; énfasis agregado), de tal manera que la planificación es *un cálculo que precede y preside la acción*. “El que planifica gobierna y el que gobierna planifica” es, quizás, la frase que mejor resume la tesis de Carlos Matus. Su propuesta de “planificación estratégica situacional” parte de hacer evidentes las limitaciones de lo que él ha llamado la “planeación normativa”. En efecto, su revisión de la planeación en América Latina lo lleva a identificar que esta ha estado basada en la norma, en un deber ser, que poco se basa en la realidad social del continente, y anota “los magros resultados de la planeación en América Latina deben buscarse en el mencionado supuesto de base de la planeación normativa que por un lado conduce a un *concepto restringido de planificación y planificador*, y por el otro, conduce a una planeación tecnocrática que se aísla de la *planeación política y del proceso de gobierno*” (Matus 1987: 93; primeras cursivas originales, segundas cursivas añadidas).

No aislar la planeación política del proceso de gobierno es, entonces, según Matus, la clave para poder planificar. Las principales diferencias entre la planeación normativa y la planeación situacional están resumidas en la Tabla 1, elaborada por Catalina Bejarano (2012: 156), a partir de Matus (1987, 1992).

Planificación normativa	Planificación situacional
El sujeto es diferente del objeto	El sujeto hace parte del objeto
Verdad objetiva, un diagnóstico verdadero	Diferentes verdades y explicaciones
Etapas	Situaciones
El objeto urbano sigue leyes	Los actores crean posibilidades
Cálculo normativo de un deber ser diferente a lo que tiende a ser la realidad	Diseño indicativo del deber ser, del puede ser y la voluntad de hacer
Predominio del sector y/o territorio	Integrada y coordinada
Sujeción a los límites normativos	Superación de los límites administrativos

TABLA 1. Diferencias entre la planeación normativa y la planeación situacional  
Fuente: Bejarano (2012: 156).

Sabina Gómez (2012: 30-31) resume así el pensamiento de Carlos Matus:

Como el objeto de la planeación es la acción y no un objeto fijo, esta tendrá como referente la acción, intencional y reflexiva de otros agentes. Es decir, el *ser* es un conjunto de actores, no se refiere a objetos o estructuras fijas, sino a una *situación*, un momento enmarcado en el tiempo, en un contexto constituido por la capacidad de acción de otros. La planeación como acción dirigida tendrá que medir o por lo menos contemplar la capacidad de quienes hacen parte de la *situación*.

En efecto, como son varios los actores que coexisten en la realidad con capacidades de planificación diferenciadas habrá varias explicaciones de la realidad y todas estarán condicionadas por *la inserción particular de cada actor en dicha realidad*, es decir, por su *situación*. En consecuencia, ya no es posible el diagnóstico único ni la verdad objetiva. Solo es posible una *explicación situacional*.

La técnica de la planificación como se ha dicho tiene una parte vinculada a lo normativo, (el deber ser) que se refiere en consecuencia a una “norma” que *debe ser cumplida* y que ha sido fijada por diferenciación *entre lo necesario y la realidad*. Pero en sus pretensiones también está

relacionada y dirigida a transformar la realidad. La planeación se ubica en lo *razonablemente posible*, el campo entre el elemento formal de la norma y el *ser* que no puede conocer objetivamente (Matus 1987: 50).

En consecuencia, “la planeación trata de la acción intencional y reflexiva, mediante la cual el *productor* espera lograr determinados resultados en una *situación* de cooperación o conflicto con otros. La acción es una *categoría situacional*” (Matus 1987: 100; énfasis agregado).

En el ámbito público, la acción escapa del control exclusivo de un solo agente, razón por la cual cambia la función de los gobiernos: su labor consiste en regular, promover, vincular o reducir la acción de otros para lograr así la consecución de los propósitos del gobierno. Y no lo hacen directamente, sino incidiendo sobre las *situaciones*. La planificación es entonces un hecho político que tendrá que involucrar actores, valores normativos, esquemas para la cooperación y resolución de conflictos para que pueda, en realidad, materializar un plan y gobernar.

Los principios del cálculo situacional y de lo razonablemente posible son los fundamentos de la propuesta de Matus, a saber, *la planificación situacional*.

### **Algunos avances y resultados conceptuales de las utilidades de esta propuesta para avanzar en la misteriosa solución de la relación del trinomio imperfecto que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio**

En el marco del Grupo PU, el redactor de este documento ha dirigido varias investigaciones que constituyen avances y resultados *conceptuales* de las utilidades de esta propuesta, entre las cuales se citarán aquí las de Bejarano (2013, 2012) y Gómez (2013, 2012).

A continuación se presentarán brevemente los aportes específicos que cada una ha ofrecido en cuanto *a los avances y a los resultados conceptuales* para avanzar en la misteriosa solución de la relación del *trinomio imperfecto* que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio.

***Catalina Bejarano y su esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública y el análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública***

La investigación desarrollada por Catalina Bejarano (2012, 2013) marca, sin duda alguna, un hito fundamental para avanzar en la solución de la relación del *trinomio imperfecto* que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio. Los avances conceptuales de Catalina Bejarano (2012, 2013) son de dos tipos:

1. Proponer un *esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública*. Este esquema se apoya en tres pilares conceptuales que podrían llamarse *las Tres M: el análisis cognitivo de las políticas públicas* de Muller (2010), el *sistema socio territorial* de Monnet (2010) y las consideraciones de Carlos Matus (1987, 1992) sobre *la planeación estratégica situacional* recordadas anteriormente.
2. A partir de lo que puede calificarse como un *esquema general*, desarrollar uno de los elementos, el temporal, y así *conceptualizar el análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública*.

*En cuanto al esquema general* (ver Figura 1), cabe, por cierto, citar a la autora (Bejarano, 2012), quien, a la hora de elaborar un resumen de los principales elementos del esquema de análisis, indica lo siguiente:

“Por un lado, se establece la centralidad de los instrumentos de acción pública como unidad de análisis de las políticas públicas de la ciudad. Por otro lado, se ilustran las cuatro dimensiones de análisis relacionadas con los instrumentos de acción pública, que permitirán construir reflexiones y conclusiones en torno a las políticas públicas sobre alguno de los atributos o sectores de la ciudad. Así, la dimensión cognitiva permite construir el referencial de cada instrumento de acción pública, la dimensión temporal permite elaborar las trayectorias del referencial, la dimensión espacial permite espacializar el referencial en un territorio y la dimensión política permite el acercamiento a los actores y a los mediadores que inciden en la construcción del referencial. El esquema de análisis como herramienta permitirá al investigador presentar una aproximación cognitiva de las formas de territorialización y de acción

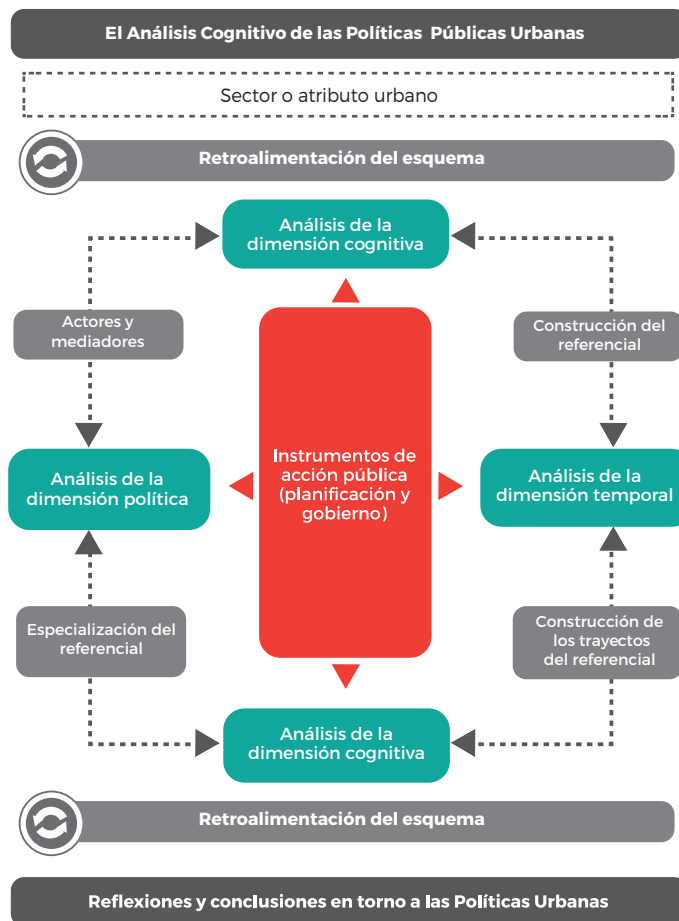


pública en el territorio en relación con el desarrollo de un sector de la ciudad de Bogotá entre 1995 y 2012 (p. 104-105).

En cuanto al *análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública*, como bien lo indica la autora:

La propuesta de un esquema de *análisis de las trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública* facilita la *identificación de los desfases, continuidades y rupturas en la construcción del referencial* [cursivas añadidas] de las políticas públicas urbanas. Es una metodología para observar y explicar, de forma detallada, los procesos (sucesivos y secuenciales) de la acción pública, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno. En ese sentido, el esquema es una propuesta para reflexionar sobre la territorialización de las ideas y sobre el origen, el contenido y los valores que sustentan las políticas públicas de la ciudad (Bejarano 2013: 60).

En otros términos, “[...] habiendo definido la *territorialización* como el engranaje de 3 piñones (las *políticas públicas, la planificación y el gobierno*), es decir, como un mecanismo articulado y dinámico, fue posible identificar la necesidad de abordar las relaciones entre los instrumentos de acción pública desde una perspectiva de coordinación temporal” (Bejarano 2012: 141).



**Figura 1.** Resumen del esquema de análisis de la construcción del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública

*Fuente: Bejarano (2012: 105).*

El propósito de Bejarano (2013) era en efecto “proponer un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio (...) que permita reconstruir y examinar las trayectorias de las políticas públicas en la ciudad desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno” (p. 1).

Para la autora:

Las trayectorias se entienden como el curso o el recorrido que, a lo largo del tiempo, han seguido el conjunto de decisiones y acciones tomadas sobre un atributo o dimensión particular en la ciudad. Desde un enfoque cognitivo, el esquema busca proporcionar los elementos para reconstruir el referencial de las políticas públicas en el sentido de Muller, es decir, la manera cómo se han formulado los problemas, cómo se han orientado las soluciones, cómo se han planteado los procedimientos y los principios centrales que han sido utilizados para concebir las decisiones y las acciones en la ciudad. Así mismo, se hace el planteamiento de relaciones de *sincronía* y de *diacronía* para el análisis temporal de los instrumentos de acción pública y la construcción de las trayectorias del referencial de las políticas públicas urbanas- PPU (Bejarano 2013: 1).

Como conclusión, es posible decir que la investigación de Catalina Bejarano, que ha servido de base a varias de las investigaciones realizadas en el marco del Grupo PU y está enmarcada totalmente en los principios de Matus, se apoya principalmente sobre la consideración 3 (posibilidad de analizar *rupturas*, *desfases*, *conflictos* entre los dos tipos de bucle) y, secundariamente, sobre las consideraciones 4 y 5 de la Ponencia de Quito-Cartagena.

### ***Sabina Gómez y el trinomio imperfecto territorio, planeación e instituciones***

A diferencia de Catalina Bejarano, quien buscaba construir un esquema general de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública, Sabina Gómez (2012, 2013) no utiliza el análisis cognitivo de las políticas públicas para conducir su reflexión, porque, como bien lo indica, “la inquietud inicial de la investigación tiene que *ver con la planeación del territorio y las políticas públicas* y, más concretamente, *con la relación que existe entre el territorio, la planeación territorial y la territorialización de estas últimas*” (Gómez 2013: 1; énfasis agregado).

La conclusión de su reflexión, de corte teórica y que se refleja en el título de su investigación, es que territorio, planeación e instituciones conforman un *trinomio imperfecto*, siendo aquella referencia al álgebra (según la autora en una suerte de prólogo) “un recurso metafórico para expresar las intrincadas relaciones que se plantean entre los elementos que componen el trinomio” (Gómez 2012: 7). Por definición, los elementos de un polinomio son irreducibles entre sí, y el calificativo de imper-

fecto se refiere a la dificultad de encontrar la fórmula de dependencia. Como se hace evidente en el desarrollo del trabajo, no es la intención sugerir que se encontró una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto; por el contrario, como lo explica este séptimo caso, a veces no hay factorización posible.

El propósito de su investigación es entonces:

[...] ofrecer elementos para entender la territorialización de la acción pública desde el enfoque institucionalista de las políticas públicas porque entender cómo se lleva la acción pública al territorio no es un asunto de poca relevancia, más aún si, como le explica el sistema socio territorial de Monnet, este es, a la vez, resultado y condicionante de la acción (Gómez 2013: 1; primeras cursivas añadidas, segundas cursivas originales).

Para lograr este propósito, la autora va a apoyarse en otro enfoque del análisis de las políticas públicas, el *análisis institucionalista* de Elinor Ostrom. Después de una revisión, a partir de Monnet, de dos momentos de la planeación territorial en Colombia, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011, hace una presentación general del enfoque institucionalista llevado a las políticas públicas del territorio a partir de Subirtas y de Ostrom, para ofrecer finalmente unas conclusiones respecto a la territorialización de la acción pública desde el enfoque institucionalista, teniendo como eje de reflexión la posible consolidación de un área metropolitana o ciudad-región para Bogotá.

#### PROPUESTA DE ASIGNACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

	1. Tesis Central	2. Tesis del Sandwich	3. Tesis de la no competencia comunitaria	4. Tesis del mismo peso
Nivel Nacional				
Nivel Regional				
Nivel Municipal				
	El gobierno nacional asume la mayoría de funciones como gobierno central.	El nivel nacional y el municipal se dividen las competencias y restringen el ámbito regional.	El nivel regional y municipal ganan funciones, el nivel nacional asume labores de coordinación.	Los niveles nacional, regional y municipal acuerdan una distribución equilibrada de fuerzas.

ESQUEMA 1. Síntesis de posibles distribuciones de competencias en el ámbito gubernamental  
Fuente: Gómez (2012: 69).

Atributos urbanos	Territorialización	
<b>Suelo urbano</b>	Usos del suelo, densificación	Aerolear
	Desconcentración urbana	Reticular
<b>Vivienda y hábitat</b>	Renovación urbana	Aerolear
	Provisión de suelo	Reticular
<b>Movilidad</b>	Provisión y distribución de equipamientos	Aerolear
	Sistemas multimodales de integración regional	Reticular
<b>Medioambiente</b>	Zonas de conservación	Aerolear
	Funcionamiento ecosistemas	Reticular
<b>Espacio público</b>	Provisión de espacios públicos	Aerolear
<b>Servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones</b>	Desarrollo de infraestructura para la prestación del servicio	Reticular
<b>Seguridad alimentaria e integración rural</b>	En la producción	Aerolear
	Distribución y comercialización	Reticular

TABLA 2. Formas de territorialización de los atributos urbanos

Fuente: Gómez (2012: 75).

El Esquema 1 y la Tabla 2 ilustran las reflexiones de Sabina Gómez sobre este tema, respectivamente, en cuanto a *posibles distribuciones de competencias en el ámbito gubernamental* y a *formas de territorialización de los atributos urbanos*.

### ***Del trinomio imperfecto políticas públicas, planeación y territorio al cuadrinomio imperfecto desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio***

Recordadas las nueve consideraciones de la Ponencia de Quito-Cartagena, y presentados algunos avances y resultados conceptuales de las utilidades de dicha ponencia para avanzar en la misteriosa solución de la relación del *trinomio imperfecto* que conforma el conjunto políticas públicas, planeación y territorio, es posible afrontarse lo que podría llamarse el *cuadrinomio imperfecto*, conformado por desarrollo, políticas públicas, planeación y territorio. La reflexión se hará en dos grandes momentos:

Primero, la presentación de algunas reflexiones hechas por Luisa Paola Roa (2011a) sobre los conceptos de desarrollo en general y de desarrollo humano y de desarrollo humano territorial, en particular.

Segundo, el abordaje de tres temas específicos relativos a desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio: a) *la territorialidad de los derechos humanos*, la planeación del desarrollo territorial como un instrumento para su territorialización y la incorporación de los derechos humanos en el referencial de las políticas públicas de ciudad como una alternativa para la reivindicación de la dignidad humana en la ciudad (Roa 2011a, 2011b); b) la construcción de un marco conceptual que busque avanzar en la manera de pensar las relaciones entre servicios públicos domiciliarios y seguridad humana en diversos contextos urbanos (Jolly y Franco 2011); c) el estudio de los procesos de *territorialización* fundamentados en un *enfoque de derechos humanos* (Cortés 2013).

### **Algunas reflexiones sobre los conceptos de desarrollo, desarrollo humano y desarrollo humano territorial**

En su investigación sobre la planeación del desarrollo territorial como un instrumento para la territorialización de los derechos humanos, Roa (2001a) expone “las relaciones entre desarrollo humano y derechos humanos que han realizado varios autores” (pp. 38-46).

De hecho, anota Roa:

[...] el desarrollo humano permite visualizar la importancia que tiene para los individuos poder ejercer sus derechos y también la importancia de las acciones del estado en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en tanto garantes de

los derechos humanos. En la medida en que el proceso de desarrollo humano y el ejercicio de los derechos humanos se dan en territorios particulares, pueden hacerse algunas referencias al territorio como construcción social y al desarrollo territorial, elementos que soportan en este proceso de investigación la visión de la planeación del desarrollo territorial como instrumento de territorialización del sistema de valores que se encuentra constituido por los derechos humanos (Roa 2001a: 38-39).

### ***La relación entre el desarrollo humano y los derechos humanos***

Roa empieza indicando que:

En el informe de 1990 sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se hace una apuesta por medir el desarrollo de los países y de las personas más allá del comportamiento de las variables macroeconómicas tradicionales. El informe de 1990 plantea que ‘el propósito de las políticas públicas es ampliar la gama de opciones de la gente’. Se trata, como lo afirma Sen de un proceso que busca ofrecer nuevos funcionamientos y ampliar las capacidades de la gente (2001a: 39).<sup>76</sup>

Citando a Artigas, anota que:

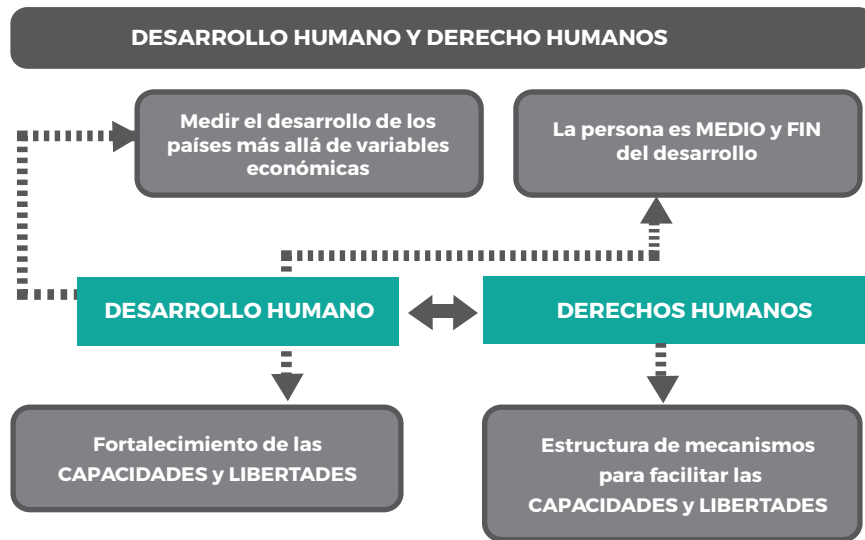
[...] en la perspectiva del desarrollo humano *la persona es tanto medio como fin del desarrollo*. Así mismo se plantea una inter-determinación que promueve las libertades fundamentales, ya que se da un *proceso de mutua retroalimentación entre* el desarrollo humano y los derechos humanos [que] se materializaría mediante la inversión en la capacidad básica y la garantía de los derechos en la legislación (Roa, 2001a: 39; primeras cursivas originales, segundas cursivas añadidas).

Citando al PNUD y a Artigas, Roa establece entonces la relación entre desarrollo humano y derechos humanos de la siguiente manera (Ver Gráfico 1):

---

7 Según el PNUD, indica Roa, “los funcionamientos son estados (estar bien nutrido, estar informado, estar protegido) y condiciones (ser libre, ser respetado, ser instruido) que los grupos sociales valoran como importantes y fundamentales. Mientras que las capacidades son varias combinaciones de funcionamientos que cada uno puede obtener en el ejercicio de su libertad” (2001a: 39).

Si el desarrollo humano se centra en el fortalecimiento de las capacidades y libertades de los miembros de una comunidad, *los derechos humanos representan* las reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales y colectivos o *de la estructura de mecanismos sociales para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades* (PNUD 2000: 20; énfasis agregado).



**GRÁFICO 1.** Desarrollo humano y derechos humanos  
*Fuente: Roa (2011a: 40)*

Para Artigas, recuerda Roa, “el desarrollo humano definiría los efectos buscados y los derechos humanos, cómo lograr dichos efectos” (2001a: 40). Esa identidad se plantea en términos de la lucha por siete libertades:

[...] de la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno; de la discriminación, ya sea por género, raza, origen nacional, étnico o religión; para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno; para tener un trabajo decente, sin explotación; del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos; de la injusticia y las violaciones al imperio de la ley; para participar en la adopción de decisiones, expresar opiniones y formar asociaciones (Roa 2001a: 40).



Por otra parte, el Informe de Desarrollo Humano de Colombia (2000) citando a Sen, afirma que se pueden diferenciar libertades sustantivas de libertades instrumentales en la medida en que:

[...] las primeras incluyen las ‘capacidades elementales’, como el poder evitar la pobreza y la malnutrición, y las libertades relacionadas con el ser letrado, gozar de la participación política y de la libertad de expresión. Las libertades instrumentales son: i) libertad política, ii) facilidades económicas, iii) oportunidades sociales, iv) garantía de transparencia, v) protección social (PNUD 2000: 21).

En relación con el análisis cognitivo de las políticas públicas, Roa indica que:

[...] esta relación establecida entre Desarrollo Humano y derechos humanos hace parte de los algoritmos que constituyen el referencial de la acción del estado en tanto proceso de generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos. El Desarrollo Humano tiene una dimensión física, en tanto el ejercicio de libertades y de capacidades requiere condiciones materiales adecuadas. Estas condiciones son producto de la acción social y del estado y son materializadas y realizadas en territorios particulares, lo cual lleva a cuestionamientos sobre el territorio y su construcción social (Roa 2001a: 41).

### ***El territorio como construcción social***

Recordando que, según Monnet, el territorio puede considerarse como “espacio de localización y de materialización de la acción” (2010: 93-94), Roa indica que para Jolly citando a Badie (2010a), el territorio es “un problema de poder, roles y conflicto. [Como construcción social] es el resultado de un intento hecho por el individuo o un grupo de afectar, influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica” (p. 93).

En el mismo sentido, Muller retoma a Le Galès para referir que:

[...] se pueden analizar los diferentes territorios como un entrecruzamiento de actores que actúan en función de lógicas diferentes (económicas, sociales, culturales, políticas) y movilizan unos recursos de naturaleza diferente y cuya interacción puede desembocar en la formación de ‘actores colectivos’ contruidos alrededor de formas específicas de gobernanza urbana (2010: 179).

Roa anota entonces que para Schejtman y Berdegué, la construcción social del territorio es:

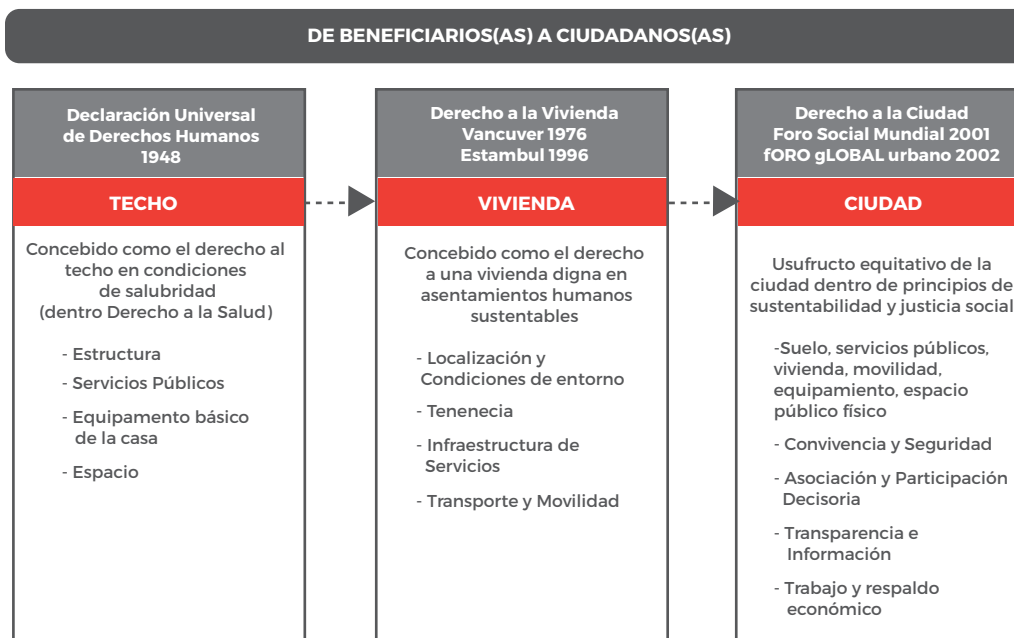
[...] un conjunto de relaciones sociales que da origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados. Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades (Roa 2001a: 42).

El asumir el territorio como una dimensión física, reflejo de la construcción social e histórica de los grupos humanos, le permite a Luisa Paola Roa afirmar que:

[...] el desarrollo territorial (o del territorio) busca la generación de condiciones de habitabilidad que promueven el desarrollo humano y permitan el ejercicio de los derechos humanos. Como lo expresara el Ministerio de la mujer y desarrollo social de Perú, “el desarrollo territorial es una *forma de hacer desarrollo, desde una perspectiva humana*” [cursivas añadidas], es un producto de la interacción entre dinámicas económicas, sociales e institucionales, y presenta las siguientes características: lectura holística de los procesos; superación de la mirada sectorial y fragmentada (Roa, 2001a: 42).

Ahora bien, Roa se interesa por las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos en un territorio particular y anota que aquellas:

[...] pueden verse a través de la conceptualización y de la descripción del hábitat realizada por Giraldo en diferentes textos. El hábitat como soporte para los derechos económicos, sociales y culturales es referido por Giraldo en la descripción de proceso de ‘beneficiarios a ciudadanos’, dónde se hace un tránsito del reconocimiento del derecho al techo pasando por el derecho a la vivienda y terminando con el derecho a la ciudad (Roa 2001a: 43).



**GRÁFICO 2.** De beneficiarios(as) a ciudadanos(as)  
*Fuente: Roa (2011a: 43).*

En uno de estos textos, Fabio Giraldo, citado por Roa, indica que el desarrollo territorial:

[...] subraya el valor capital de las condiciones habitacionales en la calidad de vida, las oportunidades, las capacidades y los funcionamientos de los seres humanos; así, no es posible el desarrollo humano sin un hábitat adecuado, *sin estos no es posible la realización efectiva de los Derechos Humanos*: velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos y todas en cualquier nivel del territorio: un hábitat digno encierra un derecho compuesto cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales (Roa 2001a: 43; énfasis agregado).

Así, indica Roa:

[...] según Giraldo, el Hábitat humano urbano es una construcción histórica y social, que se constituye por dos elementos básicos: la vivienda y el contorno. La vivienda esta entendida no solo como el componente físico de

la construcción urbana, sino también como el elemento de desarrollo social y psicológico de las personas que les proporciona seguridad y salvaguardia de diferentes eventos naturales o antrópicos, por lo que está constituida por la casa y el entorno inmediato. El contorno es el espacio en el cual está inserta la vivienda y corresponde al espacio urbano que complementa la actividad social, económica y cultural de las personas (Roa 2001a: 44). (ver Gráfico 3).

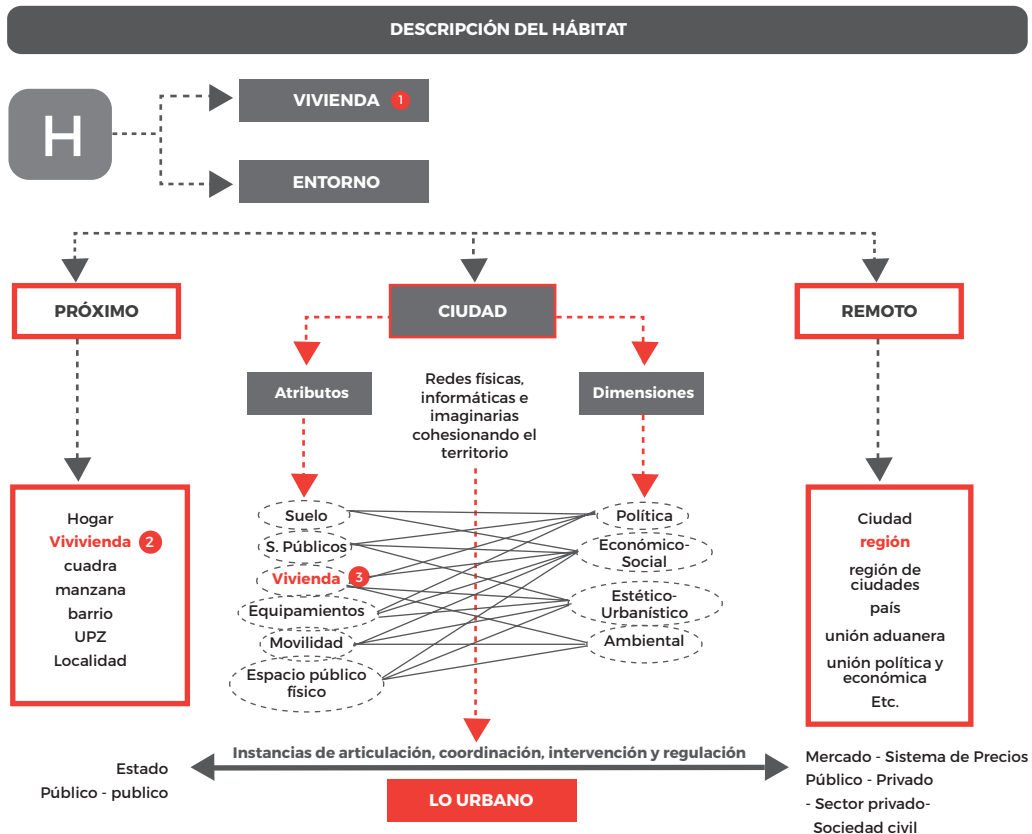


GRÁFICO 3. Descripción del Hábitat  
Fuente: Roa (2011a: 44)

Y concluye Roa:

[...] en el Hábitat, la vivienda como construcción física es el escenario para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y la ciudad es el espacio que posibilita los derechos civiles y políticos en tanto ciudadano (a), y ofrece las

condiciones materiales para la realización de los demás derechos humanos. Desde la perspectiva de derechos humanos y a partir de Monnet, la producción del territorio en general, del hábitat urbano y de la ciudad en específico, se trata no solo de alcanzar mediante la territorialización un referencial particular, sino de materializar un sistema de valores establecido en el contenido de los derechos humanos (2011a: 45).

### **Tres temas específicos relativos a desarrollo humano, políticas públicas, planeación y territorio**

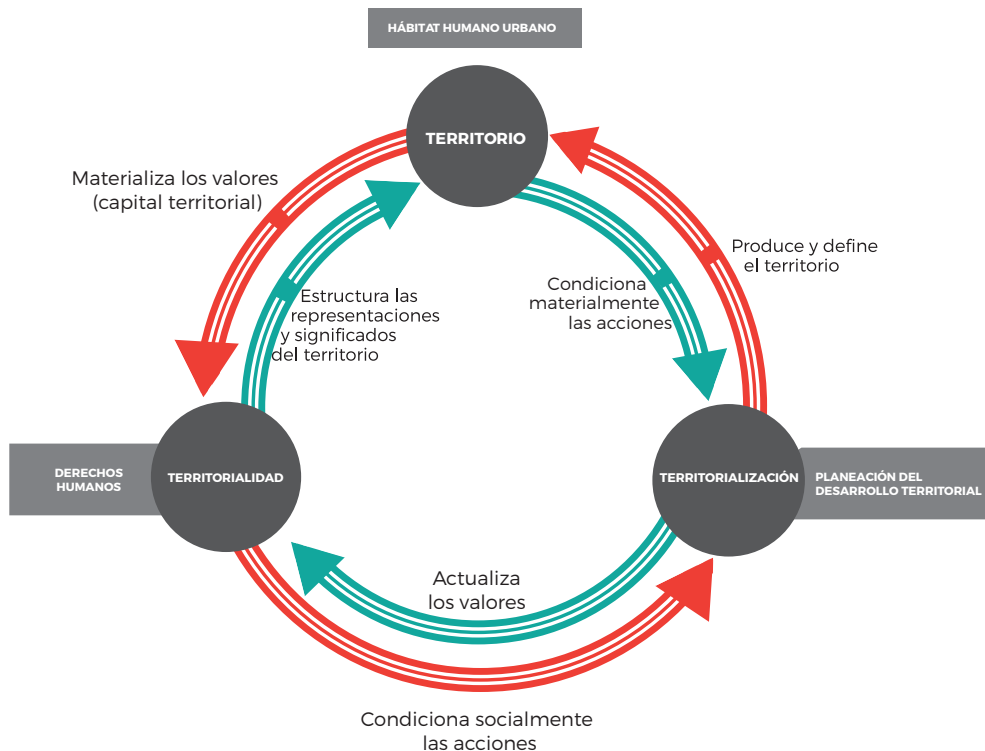
#### ***Luisa Paola Roa y la planeación del desarrollo territorial como un instrumento para la territorialización de los derechos humanos***

En su investigación, anteriormente citada, Luisa Paola Roa buscaba:

[...] establecer un proceso de correlación entre el territorio como escenario de ejercicio de derechos y contenido de derechos y la planeación del desarrollo territorial como proceso específico para garantizar no solo las condiciones de efectividad de derechos, sino como posibilidad de transformación de entornos físicos (2011a:13).

Para este fin Roa, partiendo del *sistema socio territorial* y de la *interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización* que establece Monnet, elabora el siguiente gráfico, en el cual:

- El territorio es el *hábitat humano urbano*.
- La territorialidad está constituida por el *conjunto de valores relativos* tanto al respeto como a la garantía de los derechos humanos en un hábitat humano urbano.
- La territorialización corresponde al *conjunto de las medidas tomadas en cuanto a planeación territorial* para el respeto y la garantía de los derechos humanos en este hábitat humano urbano.



**GRÁFICO 4.** La interdeterminación entre hábitat humano urbano, planeación del desarrollo territorial y derechos humanos  
*Fuente: Roa (2011b: 2).*

Como bien lo anota Roa:

[...] ver la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización identificada por Jérôme Monnet [...] a la luz del contenido de los derechos humanos es tener en el centro de la discusión las posibilidades de transformación del territorio a partir de un conjunto de valores e imaginarios que condicionan las acciones individuales y colectivas (2011b: 3).

En esta perspectiva, Luisa Paola Roa hace una relación entre el referencial a la Muller y el sistema de valores (territorialidad) que fundamenta una territorialización a la Monnet y dedica una subsección a analizar “el referencial de la territorialización de los derechos humanos” (2011a: 57-61).

A partir de la caracterización de representaciones que constituyen un referencial de una política pública hecha por Muller (es decir, valores, normas, algoritmos e imágenes), Roa propone el Gráfico 5, que esquematiza una propuesta de la aplicación de este a la territorialidad de los derechos humanos que soportan los procesos de territorialización a través de la acción del estado.



**GRÁFICO 5.** Niveles de percepción constitutivos del referencial de la territorialidad de los derechos económicos, sociales y culturales

*Fuente: Roa (2011a: 56).*

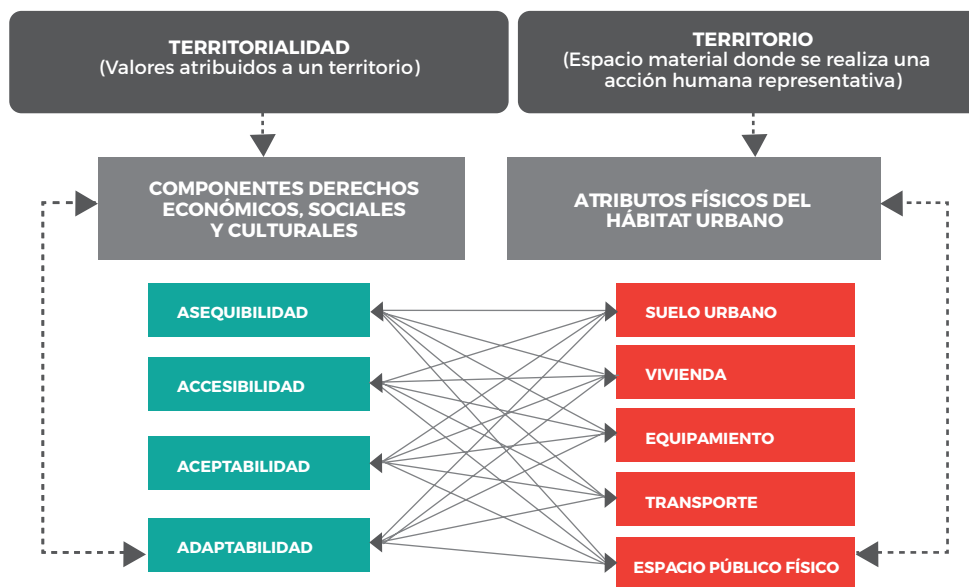
El resultado de su análisis es el siguiente:

Así pues, el referencial de la política pública como un instrumento de territorialización del sistema de valores que constituyen los derechos humanos tiene como centro la dignidad humana, y esta es su elemento fundamental. Como principio de acción, se tiene que la acción del estado debe ser integral, ya que el ejercicio de los derechos es interdependiente. Por las relaciones establecidas entre hábitat, desarrollo humano y derechos humanos, se puede afirmar, que las acciones que buscan mejorar el hábitat (tanto en términos de vivienda como de entorno) tendrán una repercusión en la posi-

bilidad de ejercicio de derechos humanos y, por tanto, de mayores niveles de desarrollo humano (Roa 2011a: 61).

### *Jolly y Franco y la construcción de un “marco conceptual”*

Apoyándose en la investigación anterior de Roa, Jean-François Jolly y Paola Franco, en el marco de una investigación sobre *Ciudades y problemas urbanos en Colombia: la seguridad humana como eje transversal* realizada por los cuatro profesores miembros del Grupo PU y financiada por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung-KAS de Colombia, establecieron un marco conceptual que, según sus propios términos, “busque avanzar en la manera de pensar las relaciones entre servicios públicos domiciliarios y seguridad humana en diversos contextos urbanos” (Jolly y Franco 2011: 132). Considerando que los servicios públicos domiciliarios pueden pensarse como un derecho económico, social y cultural- DESC-, parte del derecho a la vivienda digna y del *derecho a la ciudad*, los autores establecen la interdeterminación entre territorio y territorialidad desde los componentes de DESC (ver Gráfico 6).



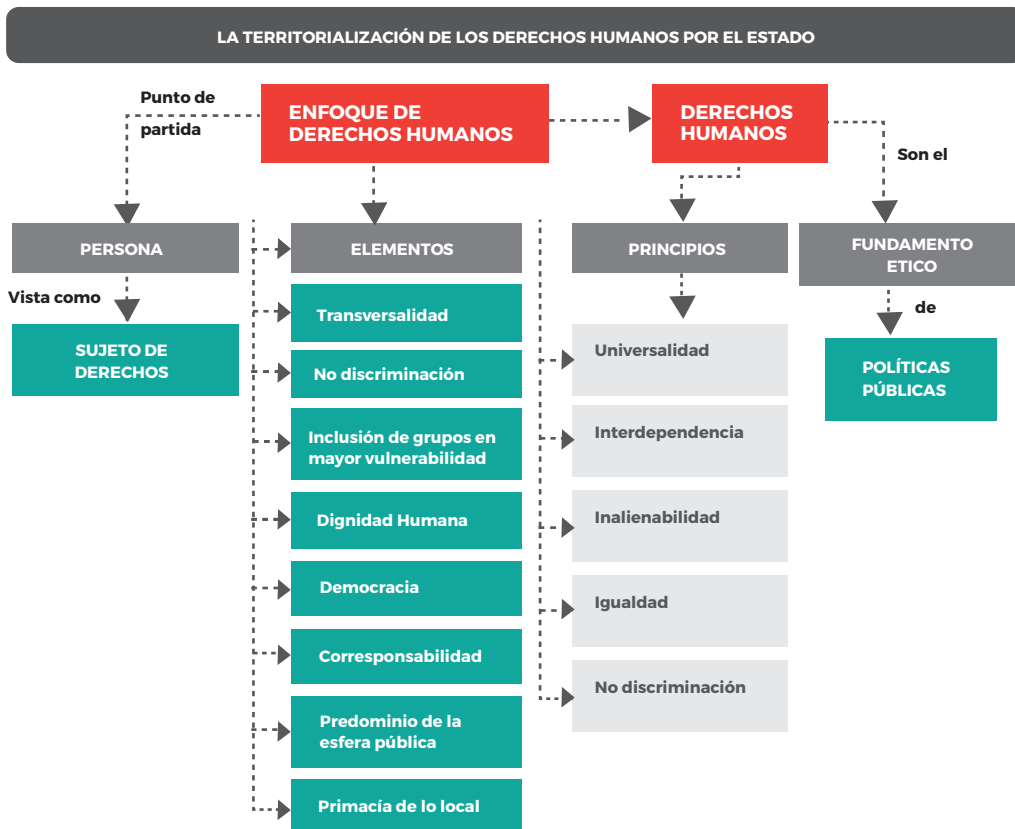
**GRÁFICO 6.** La interdeterminación entre territorio y territorialidad desde los componentes de los derechos económicos, sociales y culturales- DESC

*Fuente: Jolly y Franco (2011: 130).*



ELEMENTO DE SEGURIDAD HUMANA URBANA	INDICADORES DE TERRITORIALIDAD (CRITERIOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO)
<i>Seguridad económica -SE</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad económica (estructura tarifaria para acueducto, alcantarillado y aseo -AAA- y electricidad y gas -EG-).</li> <li>• Subsidio</li> </ul>
<i>Seguridad de la salud -SS</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad física a AAA</li> <li>• Asequibilidad (disponibilidad y cobertura de AAA y EG)</li> <li>• Periodicidad</li> <li>• Calidad</li> </ul>
<i>Seguridad ambiental -SA</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad física a alcantarillado y aseo</li> <li>• Asequibilidad (disponibilidad y cobertura de AAA y EG)</li> <li>• Periodicidad</li> </ul>
<i>Seguridad comunitaria -SC</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferenciación de la oferta en relación con la diferenciación de la demanda (adaptabilidad y aceptabilidad)</li> </ul>
<i>Seguridad política -SP</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combinación de los indicadores de SE, SS, SA y SC</li> </ul>
<i>Visión integral -VI</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combinación de todos los anteriores</li> </ul>

**CUADRO 1.** Elemento de seguridad humana urbana e indicadores de territorialidad (criterios para la prestación del servicio)  
Fuente: Jolly y Franco (2011: 134).



**GRÁFICO 7.** La territorialización de los derechos humanos por el estado  
*Fuente: Jolly y Franco (2011: 132).*

Jolly y Franco (2011) concluyen entonces, apoyándose en Roa (2011a: 98), que la territorialización de los servicios públicos domiciliarios “puede ser asociada con los elementos de la territorialidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, desde los componentes de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad” (p. 131).

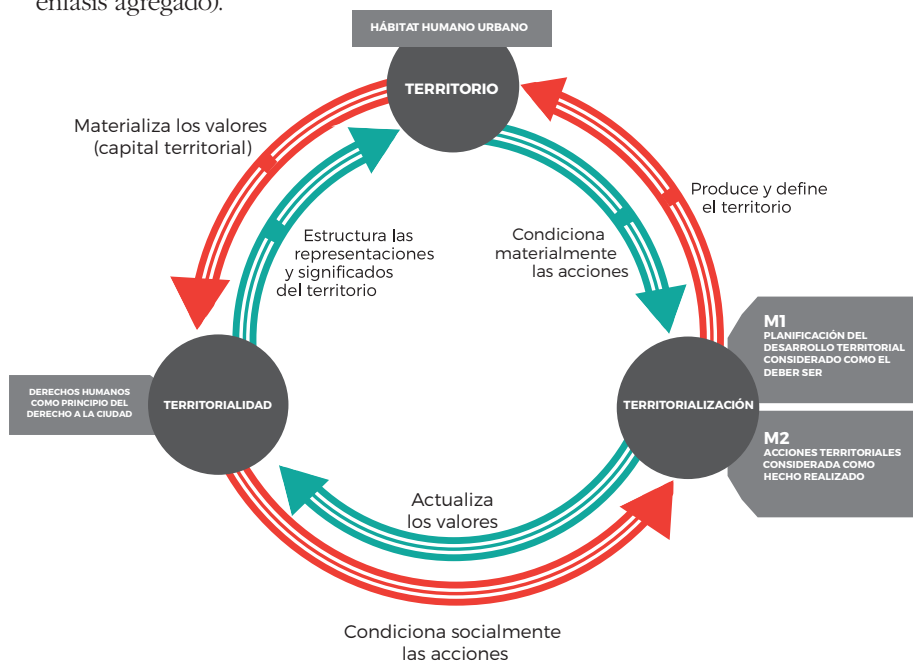
Una vez determinados los principios de la territorialización de los derechos humanos por el estado (ver Gráfico 7), Jolly y Franco establecen en función de los diferentes elementos de seguridad humana definida por Naciones Unidas unos indicadores de territorialidad que sirven de base a los criterios para la prestación del servicio (ver Cuadro 1).

## ***Karol Cortés y el estudio de los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos***

El principal aporte de Karol Cortés en su investigación sobre el estudio de los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos es, siguiendo la vía trazada por Luisa Paola Roa, establecer un esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante el estudio de las acciones territoriales.

En dicho esquema (ver Figura 2), que toma como punto de partida el sistema socio territorial de Monnet, se considera:

[...] el territorio como el Hábitat humano urbano, los derechos humanos como principios básicos del derecho a la ciudad y sistemas de valor para la territorialidad y *dos momentos de territorialización*, enmarcando el primero dentro de los procesos de Planificación del desarrollo territorial considerados como el deber ser y un segundo momento correspondiente a *las acciones territoriales* consideradas como *el hecho realizado que produce modificaciones territoriales* (Cortés 2013: 17; énfasis agregado).



**FIGURA 2.** Esquema de análisis conceptual de la planificación del desarrollo territorial mediante estudio de las acciones territoriales

*Fuente: Cortés (2013: 17).*

El principal aporte, de carácter a la vez conceptual e instrumental, de la investigación de Karol Cortés reside en esta distinción de *dos momentos de territorialización* y en la profundización del segundo, las *acciones territoriales*. Desde este punto de vista, la citación siguiente ayuda sin duda alguna a clarificar sus resultados:

Se puede pensar entonces que un territorio actúa como escenario de los procesos de territorialidad y de territorialización obliga examinar y analizar a profundidad las diferentes acciones territoriales, dentro del marco político y de gobernabilidad, que deberán estar inmersas en la territorialización de la planificación del desarrollo territorial y que construyen y modifican el territorio, buscando consolidar ciudades equitativas y coherentes para los habitantes y siendo un momento complementario de los procesos de planificación del desarrollo territorial (Cortés 2013: 18).

Recordando que según Luisa Paola Roa, la relación Desarrollo humano y Derechos humanos “constituye el referencial de la acción del estado en tanto procesos de generación de condiciones para el ejercicio de los derechos humanos” (2001a: 41), Karol Cortés agrega que:

[...] no solo la construcción del territorio esta dada por las acciones del gobierno, sino que estas se complementan por las acciones individuales y colectivas que crean la visión de ciudad ideal, que traducidas a los procesos que se deben abordar para el desarrollo humano de los derechos humanos territoriales, estarían enmarcadas en dos momentos, el Momento 1 (M1), haciendo referencia a los procesos de planificación de ese ideal de ciudad, proyecciones orientadas a mejorar las características físicas y de calidad que deberá brindar la ciudad a sus habitantes y el Momento 2 (M2), como aquellas acciones territoriales necesarias para impactar físicamente el territorio (territorialización de la planificación del desarrollo territorial) y generar los cambios necesarios para un óptimo hábitat (2013: 34).

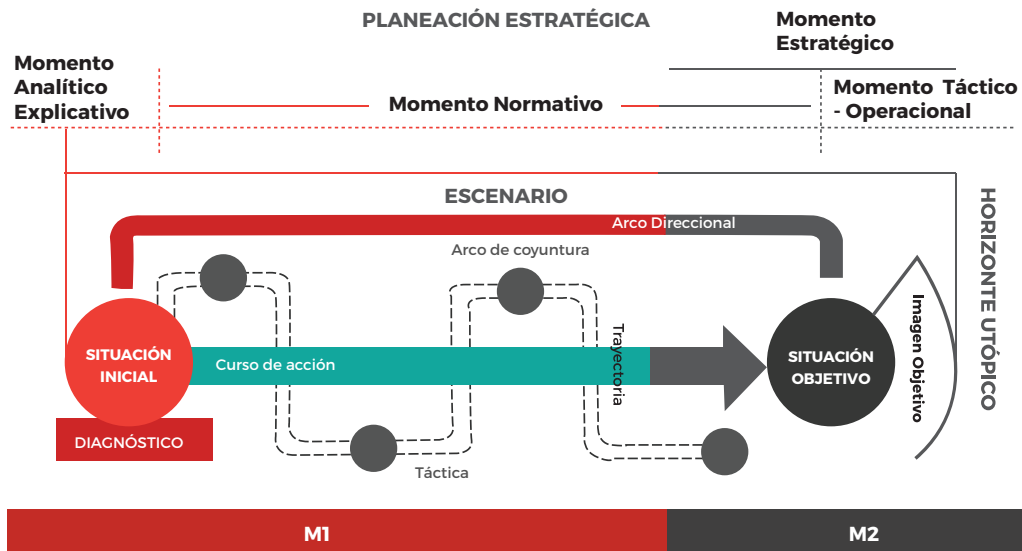


FIGURA 3. Momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran  
*Fuente: Cortés (2012: 59).*

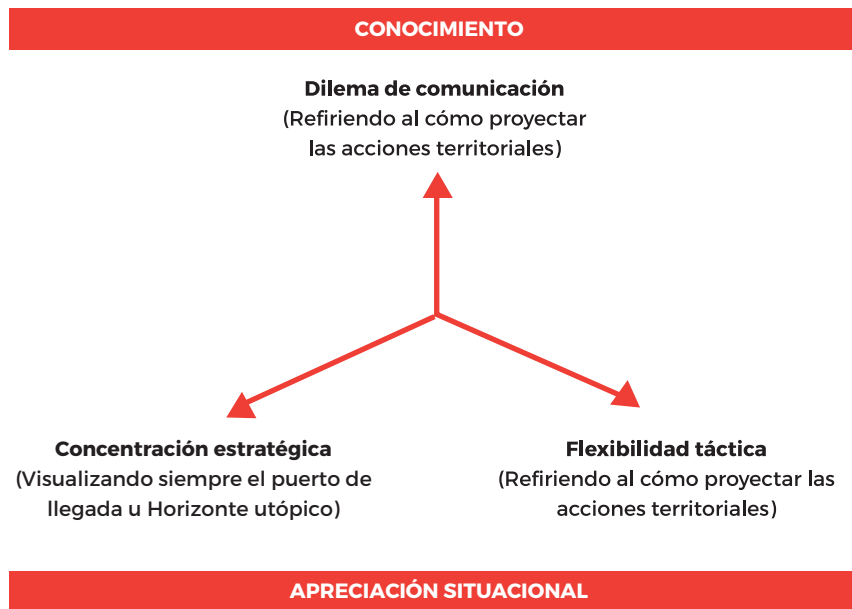


FIGURA 4. Acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio  
*Fuente: Cortés (2012: 62).*

En otros términos, hay que:

[...] plantear una distinción entre el *momento de formulación del “debe ser”*, plasmado en la planificación del desarrollo territorial, teniendo en cuenta que los Derechos Humanos y los DESC son un sistema de valor para la territorialidad, y *la implementación de las acciones territoriales* [cursivas añadidas], dentro de las cuales se encuentran las acciones mismas o instrumentos que territorializan, a partir de este sistema de valor, las transformaciones postuladas a futuro en el proceso de planificación y responsables de lograr los cambios en pro de un hábitat digno (Cortés 2013: 54).

Apoyándose en los desarrollos de Matus hechos por Catalina Bejarano (2012), Karol Cortés plantea respectivamente en cuanto al *Momento 1* y al *Momento 2* que son los *momentos de la planificación del desarrollo territorial y los arcos direccionales que la estructuran* (ver Figura 3) y la *acumulación de conocimientos sobre la situación problemática o de cambio* (ver Figura 4).

### A manera de reflexiones conclusivas

Los desarrollos hechos a la *nueva propuesta de esquema*, presentados aquí, responden parcial pero significativamente a las *perspectivas e interrogantes* planteados en la ponencia de Quito-Cartagena (Jolly 2012: 22), tanto *desde el punto de vista de los aspectos analíticos* como *desde el punto de vista de las utilidades normativas*.

En cuanto a los *aspectos analíticos* tratados explícitamente en las investigaciones, cuyos aportes son de carácter conceptual, las respuestas son importantes. Disponer, por ejemplo, de un esquema de análisis del referencial de las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno como instrumentos de acción pública, tal como el que elaboró Catalina Bejarano, constituye una herramienta fundamental para entender el porqué, tanto de la acción pública territorial como de la planificación territorial. Este esquema, que permite abordar las *trayectorias del referencial de los instrumentos de acción pública*, al decir de su autora constituye “una metodología desde un enfoque cognitivo que permite estudiar las relaciones temporales de las políticas públicas en la ciudad y sus efectos en la territorialización” (Bejarano 2012: 141).

Con esta herramienta, sólidamente construida, el Grupo PU contribuye a sentar las bases para la segunda etapa de la investigación coordinada que desarrollan los centros miembros del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): *las que conectarán el desarrollo con las políticas públicas territoriales*. Siguiendo esta perspectiva, ya se han adelantado investigaciones sobre temas como la formulación de la política de infancia y adolescencia en los Planes de Desarrollo Municipales, la formulación de la política social de salud pública desde un enfoque socioterritorial temporal a partir de los instrumentos de planificación, las trayectorias de los referenciales de la planificación territorial de la política pública de reasentamientos de Bogotá y Soacha (Altos de Cazucá) desde el 2000, los retos y desafíos del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de Bogotá entre 2000 y 2012, la ruptura del referencial de la política pública de VIS en Colombia, las convergencias y divergencias entre las visiones nacional y distrital del suelo urbano a partir de las políticas recientes de vivienda social y del programa nacional de vivienda gratuita, el surgimiento de la política pública de vivienda de interés prioritario en Bogotá, visto desde el análisis cognitivo. Cada una, al *aplicar* el esquema a situaciones concretas, va a enriquecerlo y desarrollarlo.

Pero las investigaciones ya hechas, cuyos aportes son más bien de carácter instrumental, al tratar de ligar por ejemplo *analíticamente* la política pública y los instrumentos de planificación en el caso de la implementación de la política pública de revitalización en Bogotá, dan también respuestas promisorias a las (posibles) *utilizaciones normativas* de la propuesta de esquema. En efecto, abren un camino nuevo a los *policy makers* y a los planificadores territoriales, al permitir a ambos tener herramientas para *pensar* no solo *el deber ser* sino *el hacer* y *el cómo hacer* (por ejemplo, las acciones territoriales y la participación ciudadana como derecho a la ciudad en los parques de Bogotá) y, más allá, considerar, con Karol Cortés estas “acciones territoriales dentro de las cuales se encuentran las acciones mismas o instrumentos que territorializan, a partir de [un] sistema de valor, las transformaciones postuladas a futuro en el proceso de planificación y responsables de lograr los cambios” (2013: 54).

Así, ciertamente, *policy makers* y planificadores territoriales serán más capaces de responder, de un lado, al reto de la territorialización de la acción pública *desde abajo* y de las *prácticas emergentes* en cuanto a desarrollo como las que se abordan para el caso colombiano en este panel *Desarrollo y territorio* del Seminario Internacional y, de otro, al reto del *despliegue territorial* de las políticas públicas formuladas *desde arriba*.

Queda, por cierto, mucha tarea por hacer, tarea que se transformará en retos para futuras investigaciones del Grupo PU y de otros, en Colombia y en América Latina; por ejemplo los que hacen parte de los Centros Miembros del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) que participan en este libro. Basta citar una: *la de complementar la aproximación “desde los instrumentos” de planificación que ha sido la única desarrollada hasta hoy con una aproximación “desde los actores”*. El resultado de esta complementación y de su contrastación abrirá un nuevo camino a la investigación tanto sobre el *trinomio imperfecto*, que constituye el conjunto políticas públicas, planeación y territorio; como sobre el *cuadrinomio imperfecto*, que constituye la unión del trinomio anterior con el monomio desarrollo-desarrollo humano-desarrollo humano territorial, sin necesariamente, como lo anota Sabina Gómez, tener que encontrar “una fórmula para resolver la relación óptima del conjunto” (2013: 1).

## Referencias citadas

Bejarano, Catalina. 2013. “Un esquema de análisis de las trayectorias de las políticas públicas en el territorio”. Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Subárea de trabajo: Administración pública y política pública, Mesa temática: “Políticas públicas, planificación y territorio”. Bogotá, 25 al 27 de septiembre.

\_\_\_\_\_. 2012. “Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública”. Tesis Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Cortés, Karol. 2013. “Hacia un esquema de análisis de la planificación el desarrollo humano y territorial. Estudiando los procesos de territorialización fundamentados en un enfoque de derechos humanos”. Tesis Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.



Gómez, Sabina. 2013. “La territorialización de la acción pública y el enfoque institucionalista: algunos elementos de análisis y su pertinencia en los procesos de construcción de región y áreas metropolitanas en Colombia”. Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Subárea de trabajo: Administración pública y políticas públicas, Mesa temática: “Políticas públicas, planificación y territorio”. Bogotá, 25 al 27 de septiembre.

\_\_\_\_\_. 2012. “Un trinomio imperfecto: territorio, planeación e instituciones: un acercamiento a propósito del manejo territorial en Colombia”. Tesis Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Jolly, Jean-François. 2014. “A propósito del “trinomio imperfecto” políticas públicas, planeación y territorio. Algunas reflexiones sobre el desarrollo de un esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas”. Ponencia presentada en el VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo [VISIU]. Bogotá, 3 y 4 de junio.

\_\_\_\_\_. 2013a. “A propósito del “trinomio imperfecto” políticas públicas, planeación y territorio. Algunas reflexiones sobre el desarrollo de un esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado en la interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas”. Ponencia presentada en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Subárea de trabajo: Administración pública y políticas públicas, Mesa temática: “Políticas públicas, planificación y territorio”. Bogotá, 25 al 27 de septiembre.

\_\_\_\_\_. 2013b. Una experiencia académica original: el grupo de investigación interfacultades “políticas urbanas”. *Revista Javeriana*. Bogotá. [Por publicarse].

- \_\_\_\_\_. 2012. “La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio”. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Quito, Ecuador, 12 al 14 de junio y en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública. Cartagena, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- \_\_\_\_\_. 2007. “Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio”. En: Jean-François Jolly y Jorge Iván Cuervo (eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*. pp. 289-349. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Jolly, Jean-François y Patricia Franco. 2011. “Servicios públicos domiciliarios, seguridad humana y contextos urbanos”. En: Claudia Dangond *et al.* (ed.), *Ciudades y problemas urbanos en Colombia: la seguridad humana como eje transversal. Informe final de investigación, versión provisional*. pp. 120-155. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Grupo de investigación interfacultades “Políticas urbanas” - Fundación Konrad Adenauer Stiftung KAS de Colombia.
- Matus, Carlos. 1992. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Política, planificación y gobierno*. Washington: Organización Panamericana de la Salud (OPS) - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Medellín, Pedro. 2003. “Políticas públicas en países con baja institucionalización. El caso de la política de justicia en Colombia”. Tesis de doctorado de la Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle. París.

Monnet Jérôme. 2010. Le territoire réticulaire. *Revista Anthopos: huellas del conocimiento* (227): 91-104.

Muller, Pierre. 2010. *Las políticas públicas*, [3ª edición en español, traducido por Jean François Jolly y Carlos Salazar]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PNUD. 2000. *Informe de desarrollo humano de Colombia. Desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: PNUD.

Roa, Luisa. 2011a. “La territorialidad de los derechos humanos: la planeación del desarrollo territorial, un instrumento para su territorialización”. Tesis Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Roa, Luisa. 2011b. “La incorporación de los derechos humanos en el referencial de las políticas públicas de ciudad, una alternativa para la reivindicación de la dignidad humana en la ciudad”. Ponencia para el Coloquio INJAVIU “La dignidad humana en la ciudad latinoamericana: Reflexiones para un nuevo paradigma de intervención en el territorio”. Bogotá, 26 al 28 de octubre.



# La ciudad informal y la planeación del desarrollo en Colombia

*Olga Lucía Ceballos Ramos*<sup>1</sup>

*Sandra Caquimbo Salazar*<sup>2</sup>

*Milena Rincón Castellanos*<sup>3</sup>

El proceso de configuración espacial de las ciudades latinoamericanas ha estado caracterizado por el desarrollo de asentamientos de origen informal y, con ello, situaciones de pobreza y precariedad urbana. Son estas áreas de la ciudad donde vive un alto porcentaje de población en desventaja social y económica que, pese al esfuerzo que realiza día tras día, no ha logrado resolver efectivamente sus necesidades, entre ellas la de vivienda.

En Colombia, las políticas públicas aún no logran garantizar el acceso a la oferta formal de vivienda para la población pobre. Unas políticas de vivienda y desa-

---

1 Arquitecta y Magíster en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia. Vinculada con la Pontificia Universidad Javeriana desde 1992, se ha desempeñado como docente de cátedra, co-investigadora y profesora de tiempo completo. Desde el año 2002, dirige el Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (Injaviu). Líder e investigadora del grupo Calidad y Habitabilidad de la Vivienda. Investigador Asociado (I) en Colciencias (con vigencia desde 12 de abril de 2014 hasta 12 de abril de 2015). Correo-e: [olga.ceballos@javeriana.edu.co](mailto:olga.ceballos@javeriana.edu.co)

2 Arquitecta, Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad, Universidad Nacional de La Plata – Argentina, Especialista en Vivienda Social, Universidad de Chile. Experiencia académica en Chile y Colombia, y vinculación específica a la actividad de investigación desde hace más de 12 años. Actualmente es profesora de planta de la Pontificia Universidad Javeriana, vinculada al Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo y miembro del Grupo de Investigación Calidad y Habitabilidad de la Vivienda. Correo-e: [scaquimbo@javeriana.edu.co](mailto:scaquimbo@javeriana.edu.co)

3 Arquitecta. Magíster en Geografía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Docente del Componente Social del Proyecto de Vivienda y Popular y Fundamentación de la Expresión. Investigadora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo INJAVIU y Coordinadora Editorial de la Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Correo-e: [milena.rincon@javeriana.edu.co](mailto:milena.rincon@javeriana.edu.co)



rollo urbano, que desde la década del setenta del siglo anterior se han enfocado más en el logro del crecimiento económico que en resolver el déficit habitacional, no han facilitado que este se supere. Aun cuando en la década de los noventa se dio un cambio sustancial en la política de vivienda en el país, según el cual el estado pasó de promotor a regulador del mercado basado en un subsidio a la demanda, los hogares que no tienen capacidad de ahorro, y por lo mismo no tienen acceso al sistema financiero para complementar el pago de la vivienda, siguen excluidos. Esto explica la razón por la cual los asentamientos informales siguen siendo la única alternativa de los hogares pobres para acceder a un lugar para vivir, sin superar el grave problema de estos asentamientos en las ciudades colombianas, cuyos orígenes se remontan a la década del cincuenta del siglo anterior. Así, al revisar el origen de los asentamientos informales, se puede decir que han sido construidos bajo el manto de la injusticia, en la medida que la población que allí reside no ha sido libre en la escogencia de este tipo de lugar para vivir.

Ante lo expuesto, este artículo desarrolla una revisión de los diferentes planes de desarrollo del gobierno nacional, desde su inicio en la década de los setenta del siglo anterior hasta el presente, para aproximarse a los énfasis que en cada caso se han fijado en materia de política pública frente al problema de la vivienda y del desarrollo urbano. El artículo inicia con una revisión del concepto de desarrollo humano, para luego exponer los planes de gobierno presidencial a partir de la década del setenta en lo referido a las acciones frente al problema de la vivienda y del desarrollo urbano. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre los énfasis de los planes de desarrollo frente a las problemáticas referidas, respecto al enfoque del desarrollo humano.

## **La apuesta por el desarrollo humano**

Las ciudades latinoamericanas se han caracterizado por la presencia de asentamientos humanos que viven en situación de pobreza y de precariedad. Una vida en estas condiciones limita el acceso a bienes materiales que permitan resolver las necesidades básicas del ser humano, al igual que las oportunidades de escoger el tipo de vida que se quiere tener. Pese a que todos los gobiernos de la región postulan en sus políticas acciones para la superación de la pobreza, de manera similar a lo que sucede en otras regiones del planeta con presencia de pobreza,<sup>4</sup> se ha demostrado

---

4 Para obtener una visión mundial de la pobreza, el Banco Mundial emplea líneas de referencia de Pobreza y Extrema Pobreza situadas respectivamente en U\$ 2 y U\$1 diarios. De acuerdo con

que el desarrollo centrado exclusivamente en un crecimiento económico no garantiza el bienestar de la población en su conjunto, es decir, el crecimiento económico no es garante de la superación de la pobreza.

Así, la búsqueda de alternativas para cambiar la forma de concebir el desarrollo ha dado lugar a un nuevo enfoque: el Desarrollo Humano, expuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este enfoque se basa principalmente en la propuesta de Amartya Sen: la concepción del desarrollo como libertad. La propuesta de Sen consiste en entender la libertad como las oportunidades para decidir una clase de vida u otra, con lo cual abre a un cambio cualitativo del concepto de bienestar. Así, de una visión utilitarista, que tiene como único interés la medición la cuantía de los recursos, y que en este sentido utiliza la renta per cápita como el indicador que mejor describe las condiciones de vida de las personas, pasa a una visión multidimensional que define el bienestar a partir de las cosas que una persona es capaz de hacer y la manera que es capaz de vivir, conocido como la teoría o enfoque de Capacidades de Amartya Sen (Cejudo 2007).

Esta nueva concepción constituye el marco conceptual para referirse a la calidad de vida y al bienestar de las personas. La propuesta considera dos aspectos fundamentales. Uno de ellos son las habilitaciones, las cuales refieren a los recursos que las personas pueden poner a su disposición para utilizarlos o consumirlos. Vale aclarar que el uso de los recursos varía dependiendo de la edad, género y de las circunstancias externas de cada persona. Y el segundo aspecto se refiere a los funcionamientos, referidos a las cosas que la persona hace o la situación en que se encuentra gracias a sus habilitaciones (Cejudo 2007). Los funcionamientos van desde las necesidades primarias referidas a la alimentación y la salud, hasta las funciones más complejas que la vida social requiere, como la dignidad y la integración plena en la sociedad. Así, ser feliz, poder elegir, gozar de buena salud, estar alimentado y alojado adecuadamente, tener amor propio, poder aparecer en público sin vergüenza y participar en la vida de la comunidad, entre otros, son algunos ejemplos de los funcionamientos a los que se refiere Sen (Ferullo 2006).

Este enfoque amplía las primeras ideas que buscaban una alternativa al desarrollo más humana, las cuales consideraban la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano como uno de los pilares fundamentales para un nuevo desarrollo. Así lo anunció Paul Streeten a mediados de los años setenta, al referirse al desarrollo

---

estas mediciones para comienzos de los años 90 un 58% de la pobreza extrema se concentraba en Asia del Sur y en África Subsahariana. Ver documento de Naciones Unidas y CEPAL (2004).

como la sumatoria de esfuerzos que deben proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena, así la incumbencia fundamental del desarrollo son los seres humanos y sus necesidades. Streeten clasificó las necesidades humanas en cuatro grupos: los mínimos necesarios para el consumo familiar y personal (alimento, vivienda, etc.); el acceso a servicios esenciales (salud, transporte, educación o agua potable); las referidas a un puesto de trabajo debidamente remunerado; y necesidades cualitativas referidas a un entorno saludable y humano, participación en las decisiones, libertades individuales, etc. (Varcancel 2007).

En esta línea de reflexión hay varios teóricos que han venido trabajando en la precisión y definición del conjunto de capacidades y de necesidades básicas fundamentales, con el objetivo de desarrollar un argumento universal que permita la sistematización de estudios en favor de la emancipación humana. Manfred Max Neef, con la propuesta de *desarrollo a escala humana*, defiende que “El mejor proceso de desarrollo será aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas, [...] y esta dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales” (1993: 40). En este sentido, plantea dos grupos para la clasificación de las Necesidades Básicas fundamentales del ser humano. Las primeras se relacionan con necesidades según categorías existenciales como son: estar, hacer, el tener y el ser; y las segundas con necesidades según categorías axiológicas como son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad (Neef 1993).

Por su parte, Doyal y Gough se centraron en el concepto de necesidad, con el propósito de identificar una categoría específica de objetivos que se consideren *universalizables*. Así, desarrollaron una lista de necesidades construida con un enfoque jerárquico, a diferencia con lo expuesto anteriormente. Para Doyal y Gough, una necesidad básica fundamental es la salud y la autonomía. En una escala intermedia de necesidades, las agrupan en once categorías: alimentos nutritivos y agua potable, alojamiento protector, entorno laboral no perjudicial, entorno físico no perjudicial, control de natalidad y nacimientos seguros, cuidados sanitarios apropiados, infancia segura, relaciones primarias significativas, seguridad física, seguridad económica y educación apropiada (Gough 2007).

En la línea de reflexión sobre las capacidades de Sen, Martha Nussbaum aborda los obstáculos a los que se enfrentan la mayoría de las mujeres y niñas del planeta. Nussbaum aborda esta cuestión presentando su lista de diez *capacidades funcionales humanas centrales*: vida; salud corporal; integridad corporal; sentidos, imaginación y pensamiento; emociones; razón práctica; afiliación; otras



especies; capacidad para jugar; control sobre el entorno de cada uno (Gough 2007).

En relación con las teorías de capacidades y de satisfacción de necesidades humanas mencionadas, se identifica la importancia del entorno físico y social para el desarrollo de la dimensión humana. Algunas de las teorías establecen condición jerárquica de las necesidades, dejando así la salud física y mental y las condiciones del entorno físico como aspectos prioritarios para el desarrollo.

A partir de lo expuesto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su apuesta por el Desarrollo Humano, lo ha definido como:

[...] el proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, en todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no poseen estas oportunidades muchas alternativas continuarán siendo inaccesibles. Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades altamente valoradas por muchas personas van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos (PNUD 1990: 34).

A la luz de este concepto, Naciones Unidas crea el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para la medición y el seguimiento del Desarrollo humano. Sugiere tres capacidades básicas para su medición: vivir una vida larga y saludable, estar bien informado y disfrutar de un nivel de vida digno. Para ello se utiliza información sobre la esperanza de vida al nacer, los niveles de analfabetismo y escolarización, y el producto nacional bruto per cápita, respectivamente, entre otros indicadores (PNUD 1990).

Teniendo en cuenta las variables que componen el índice, se puede decir que a pesar de que el fin último del Desarrollo Humano contrasta sustancialmente con posturas de desarrollo orientadas al crecimiento económico, no las excluye, por el contrario, las incorpora como un medio para extender y garantizar las libertades humanas.

El enfoque de Desarrollo Humano no termina con el cálculo del IDH. Esta nueva mirada del desarrollo exhorta por acciones políticas cimentadas en el principio de

Justicia. Siguiendo a John Rawls, es la lucha por “lograr el mínimo social posible para los que se encuentran en peores circunstancias [...] con la intención de que sea factible el valor de la igualdad social entre los ciudadanos” (citado en Sales 2008: 13).

Para Harvey (1997), “la justicia debe ser considerada como un principio (o una serie de principios) para resolver demandas conflictivas” (1997: 98). Harvey estudia la justicia en las ciudades a través del concepto de justicia social. Este principio hace referencia a una distribución justa a la que se pueda llegar justamente (p. 99). En este sentido, sugiere tres criterios para entender en esencia la justicia social: El primero de ellos y el más importante es la necesidad, el cual indica que los individuos tienen derecho a iguales niveles de beneficio; el segundo en importancia es la contribución al bien común, referido a aquellos individuos cuyas actividades benefician a mucha gente y quienes tendrán mayores derechos que aquellos cuyas actividades benefician a pocos; y mérito, el tercero, se refiere a los derechos que pueden basarse en el grado de dificultad que ha de ser superado al contribuir a la producción (Harvey 1977).

Una mirada de la justicia a la luz del enfoque de Desarrollo Humano establece una estrecha relación con los derechos humanos, entendidos estos como:

[...] las demandas de libertades, facultades o prestaciones directamente vinculadas con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional por ser congruentes con principios éticos jurídicos ampliamente compartidos y por esto mismo consideradas merecedoras de protección jurídica en la esfera interna y en el plano internacional que implican límites y exigencias al poder estatal (Defensoría del Pueblo 2001: 21-22).

Así, los derechos humanos se convierten en el camino para lograr una protección jurídica de las libertades humanas. Sin embargo, la inclusión de derechos colectivos, como es el derecho a la ciudad, y derechos individuales, como el derecho a la vivienda, en las acciones de política pública continúa siendo un tema que aún está por trabajar.

Esta forma de definir el desarrollo en términos de libertad incide en la forma en que se concibe la pobreza. Este enfoque precisa que la condición de pobreza de una persona corresponde a algún grado de privación que impide el desarrollo de las capacidades y en última instancia de la libertad (Ferullo 2006). Esta reinterpretación

tación significó el cambio de la concepción de pobreza entendida exclusivamente en términos monetarios a una visión multidimensional. Quedando así, las condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, como dimensiones fundamentales para su medición.

## **Políticas Públicas sobre vivienda y desarrollo urbano en Colombia**

En Colombia, frente al problema de la vivienda y el desarrollo urbano en el núcleo de su política pública, ha habido cambios sustanciales que proclaman el respeto a los derechos de las personas. Lo anterior, en concordancia con la Constitución Política de 1991, cimentada en el respeto a la dignidad humana. No obstante, las acciones políticas orientadas a superar el problema del déficit de vivienda del país, aun cuando se presentan como la manera de superarlo y para el logro de un adecuado desarrollo urbano, tienden a concentrarse principalmente en definir acciones que apalanquen el crecimiento económico bajo el supuesto de que de esta manera se superarán las demás condiciones deficitarias. Aun cuando, según el reciente Informe anual sobre Desarrollo Humano, Colombia se ubica dentro de los países categorizados en un Desarrollo Humano Medio, con un aumento constante del índice de Desarrollo Humano, pasando de 0,557 a 0,711 en las cuatro últimas décadas (PNUD 2014), lo cual indicaría avances en el desarrollo humano, un análisis basado en promedios invisibiliza la situación de precariedad y de exclusión en que se encuentran sometidos muchos hogares en el país.

Una mirada a la historia de las políticas de vivienda y desarrollo urbano permite comprender la manera como se ha dado este proceso de cambio en el planteamiento de la política, pero no en los resultados. Si bien se puede identificar la expedición de la Ley 46 en 1918 como momento de inicio de una política para la atención del problema de la vivienda y del crecimiento acelerado de las ciudades, debe resaltarse su énfasis en resolver lo que se asumía como un problema básicamente de salud e higiene posible mediante la construcción de vivienda para obreros y empleados. Luego, en la década de los años treinta toma forma la institucionalidad con la que el estado atenderá el problema de la vivienda por varias décadas y en los años cuarenta se consolida la intervención del estado en las variables del mercado: oferta y demanda (Ceballos *et al.* 2008). Desde entonces, los mecanismos públicos que se han adoptado han estado circunscritos dentro de la lógica económica del mercado.

La década de los cincuenta marcó el inicio de la planeación económica en Colombia, a partir de la puesta en marcha de las recomendaciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que visitó el país entre 1948 y 1949. La misión liderada por el economista Lauchlin Currie, señaló en sus conclusiones la desproporción entre la cantidad de población residente en las zonas rurales y la productividad, por lo cual se recomendó desarrollar estrategias que estimularan la migración del campo a la ciudad. Sin embargo, los conceptos de planeación de la misión del BIRF fueron finalmente incluidos hasta el plan de desarrollo del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), momento en el que fue creado el Departamento Nacional de Planeación (Kalmanovitz y López 2003).

Fue así como en la década de los sesenta se dio el inicio de la realización de los Planes de Desarrollo Nacionales en los que se incluyeron las políticas de vivienda y urbanas. Estos planes tenían como objetivo la racionalización de la inversión estatal para la atención del déficit habitacional, garantizando el logro de bienestar social y una mejora en la distribución del ingreso. A comienzos de esa década, el gran déficit de vivienda, principalmente para la población de menores ingresos, dio origen a la aparición de tugurios, invasiones y hacinamiento.

Se recurrió a ayuda externa para fomentar la oferta de vivienda para la población más pobre y así disminuir el déficit cuantitativo acumulado, debido a la falta de participación del sector privado en su producción. De igual manera, se buscó desacelerar el proceso migratorio, evitar las invasiones urbanas y rurales, erradicar los tugurios, lograr altas densidades urbanas, la máxima utilización de las dotaciones comunales, controlar las altas tasas de crecimiento de las ciudades y racionalizar el proceso de urbanización. Así mismo, se consideró como una alternativa viable para la atención del déficit habitacional, el desarrollo de programas de autoconstrucción.

A finales de la década, los diferentes presidentes buscaron dar soluciones integrales de vivienda, educación, salud, empleo y recreación, con permanentes incentivos a la iniciativa privada para que participara en la construcción de vivienda social. En este sentido, fue una época caracterizada por políticas cuyos objetivos en materia de vivienda, definidos en los planes de desarrollo, se centraron en la canalización de recursos para promover la vivienda social, al igual que la regulación de los precios de la tierra y el fortalecimiento de los organismos estatales encargados de su construcción.

## Los aportes de Lauchlin Currie a la planeación económica en Colombia

En esta misma década un estudio denominado *Operación Colombia*, realizado por Lauchlin Currie, concluyó que el alto desempleo, eminentemente rural, no era resultado de una falla en el flujo monetario, sino consecuencia de la mala distribución de los recursos humanos y técnicos. Como solución proponía llevar la fuerza de trabajo de los campos a las ciudades, destinándola a actividades que requirieran obreros no calificados, como la construcción de viviendas, mientras que la agricultura y la ganadería debían tecnificarse para elevar la productividad, mejorar el empleo en el campo y asegurar buenos salarios. Así, en su documento proponía la redistribución de los recursos humanos y la creación de 500 mil empleos nuevos en las ciudades en un lapso de dos años.

Posteriormente, Currie (1965) planteó una revisión de las políticas económicas en el país, desde 1961 hasta 1964. A su juicio, los resultados demostraban que los planes y programas alternativos que dominaban el panorama en 1961<sup>5</sup> habían sido inadecuados para proporcionar a la economía el estímulo necesario para romper los, denominados por Currie, “círculos viciosos de la pobreza rural” y del excesivo crecimiento de la población. Era entonces notorio el deterioro de la relación de los recursos con respecto a la población, razón por la que para 1965 este problema era mucho más difícil de solucionar que cuatro años atrás.

En este contexto, Currie replanteó su propuesta de la *Operación Colombia* al proponer la construcción de un programa de emergencia para romper los círculos viciosos mencionados anteriormente. No obstante, le preocupaban las críticas al plan como propiciador del éxodo campesino a las ciudades sin una oferta de empleo que absorbiera esta nueva mano de obra. Pero, veía que la política económica tradicional, basada en más empréstitos externos, mejores términos de intercambio, algo más de comercio con los países de la ALALC, mayores gastos en agricultura, extensión del crédito, entre otros, no contribuía a romper los círculos viciosos. Proponía a cambio que como objetivo principal de la operación se contemplara la generación de empleo formal para capturar la mano de obra desempleada y no especializada. Igualmente, consideraba viable que estos inmigrantes rurales pudieran tanto integrarse a la economía urbana como hacerse a una vivienda de buena calidad.

---

5 La Alianza para el Progreso, el Plan Decenal de Desarrollo, la Reforma Agraria y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC.

De esta manera, los planteamientos de Currie expuestos en el plan *Operación Colombia* tuvieron la importancia de apostarle a la aceleración del desarrollo mediante una estrategia que generara un crecimiento autosostenido de la economía colombiana.

### **Planes de desarrollo y desarrollo humano en Colombia**

Posterior al plan *Operación Colombia* puede observarse el paulatino cambio de enfoque de la política pública con respecto a la planeación económica y social del país, con una preocupación centrada en la superación de la pobreza y el logro de la equidad pero con estrategias reducidas en torno al crecimiento económico. Una manera de observar este cambio, y su acción sobre el territorio en relación con el desarrollo humano, es a través de los Planes de Desarrollo de los diferentes gobiernos nacionales, de los cuales se presenta a continuación una breve síntesis.

#### ***Plan de desarrollo “Las cuatro estrategias”, del presidente Misael Pastrana (1970-1974)***

La década de los años setenta marcó un cambio radical en la política pública del país, al considerarse la vivienda como instrumento para el desarrollo en relación con la redistribución del ingreso, la atención al déficit habitacional y el desarrollo urbano. En este plan es importante resaltar que se retomaron los lineamientos principales de lo trazado por Currie en la *Operación Colombia*. El énfasis conferido a elevar el desempeño de la economía urbana al mejorar el nivel de demanda y consumo de la población urbana condujo a determinar el apoyo a un sector de la economía que dinamizara su actividad y multiplicara los beneficios impulsando a otros sectores. El sector elegido fue el de la construcción, para lo cual se generaron condiciones para el financiamiento de esta actividad tanto para la producción como para la adquisición de viviendas, especialmente en los sectores medios y altos de la población.

Así, basado en un diagnóstico según el cual una insuficiente demanda interna era la razón de los bajos índices de crecimiento del ingreso, se propuso como estrategia el fomento a las exportaciones y el estímulo a la construcción. En consecuencia, este planteamiento netamente sectorial, convirtió la política urbana en el eje del Plan Nacional de Desarrollo. Con esta determinación, el énfasis del gobierno central pasó de la preocupación del control de las migraciones y de la reforma agraria, a la atención del déficit habitacional (Porras 2001). El gobierno estimaba que con una política en esta dirección podía dar respuesta a la difícil realidad que

debían afrontar las ciudades ante la elevada migración rural, que generaba impactos negativos con los consecuentes problemas de desempleo, pobreza extrema, bajos niveles de acceso a servicios de educación, salud, etc. Sobresale, entonces, el sector de la construcción en la estrategia principal de las cuatro formuladas, dada su capacidad de generar empleo de baja cualificación, su elevada demanda de materiales producidos a nivel local, el beneficio social generado con la producción de vivienda y su capacidad de generar el estímulo necesario para la captación del ahorro.

En este contexto, se buscó una redistribución de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la producción de vivienda para las clases pobres tuvo un carácter subordinado y los recursos destinados para este fin se vieron disminuidos. Se trataba, entonces, de una solución indirecta al problema del déficit de la vivienda popular, a través de la generación de empleo y por ende, el aumento de la capacidad de pago de los obreros, mediante la construcción de vivienda para clase media. Las políticas de vivienda social en esta década, se basaron en la autoconstrucción, en la dotación de lotes con servicios y de viviendas incompletas, lo que significó una ayuda mínima o marginal por parte del estado (Jaramillo 1982).

Aunque la política no se centró en la producción de vivienda para los más pobres, pretendía de manera indirecta, mejorar sus condiciones de vida mediante la creación de nuevos empleos, con lo cual se esperaba que fueran demanda solvente y accedieran a la vivienda en propiedad. Este objetivo también presentó dificultades debido a que el empleo decayó con la recesión de la construcción y los trabajadores de ese sector no fueron absorbidos por otro sector productivo. Otro problema derivado de la aplicación de la nueva política, fue el crecimiento extensivo de las principales ciudades del país, en donde se concentró la acción de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, en contradicción con el propósito del Plan de Desarrollo que propendía por el *desarrollo regional* lo cual no alcanzó a contrarrestarse en las ciudades intermedias (Mondragón 1979). Finalmente, el déficit continuó aumentando en las ciudades, debido tanto al crecimiento vegetativo de la población como al derivado de los procesos migratorios del campo a la ciudad.<sup>6</sup>

---

6 En 1973, la población ascendía a 20'666.920 habitantes y el stock de viviendas era de 3'344.197 unidades, con un déficit cuantitativo de 505.451 unidades que incluía tanto las nuevas como las que se debían construir, y el déficit cualitativo era de 386.129 unidades, siendo el déficit total 891.580 viviendas (DANE 1973). Para 1974, la producción de vivienda ascendió a 47.906 unidades con recursos públicos (ICT, DNP), y la total a 215.963 viviendas para todos los estratos, cifra que

**Plan de desarrollo “Para cerrar la brecha”, del presidente  
Alfonso López (1974-1978)**

Este Plan trazó como objetivo general un crecimiento de la economía para generar una creación masiva del empleo productivo y así beneficiar, especialmente, al 50 % de la población más pobre del país. En lo referido a la política de vivienda, a diferencia de los planes previos, en los que se le daba un tratamiento claramente diferenciado respecto a las demás políticas, en este plan formaba parte de la Política de Desarrollo Regional Urbano al igual que de las Políticas Sectoriales. La Política de Desarrollo Regional Urbano fue presentada como una forma de armonización e integración territorial, dirigida a lograr una distribución social más equitativa de los beneficios del desarrollo. Fue considerada como condición necesaria para lograr una mayor eficiencia de la economía y una cobertura hacia la totalidad de los colombianos. Por ende, se pretendía el logro de un proceso de urbanización que aportara al crecimiento económico sin causar altos costos sociales (DNP 1976).

El diagnóstico base de esta política se centró en la preocupación reiterativa de los gobiernos precedentes sobre el tema de la concentración demográfica en unos pocos centros urbanos, cuya principal consecuencia se asociaba al desequilibrio regional que estaba causando. Pero este no era el único problema en estas ciudades, ya que se afirmaba la existencia de un porcentaje muy alto de actividad constructora informal estimada en un 50 %, derivada de la incapacidad de la economía formal para atender las demandas del rápido crecimiento (Ceballos *et al.* 2008).

Frente a este panorama, se plantearon dos objetivos: en primer lugar, la racionalización del desarrollo interno de las ciudades, con lo que se esperaba reducir los problemas de la marginalidad, y en segundo lugar, encauzar la migración hacia varios centros urbanos para conseguir una mejor distribución de población y hacer más atractivas a las ciudades intermedias. Al respecto, se estimaba que lo más importante era el logro de *condiciones de vida agradables* por encima del tamaño absoluto y la consideración del tema del desarrollo del campo y las ciudades como complementarios. Para las zonas marginales urbanas, se propuso continuar con el mejoramiento de las condiciones físicas e higiénicas de la vivienda y la provisión de servicios básicos mínimos.

---

incluye las producidas por el sector formal y el informal. El déficit estimado para ese año era de 696.849 viviendas y la población ascendía aproximadamente a 21'952.000 habitantes (DANE 1974).



No obstante, los resultados de la Política de Desarrollo Regional Urbano del Plan no fueron acertados respecto a la atención del déficit habitacional. El impulso a la construcción no podía resolver el problema de la baja demanda efectiva aislándose de otras medidas. Respecto a la preocupación por mejorar las condiciones de productividad en las ciudades, reflexión referida al problema del transporte, mediante un diseño urbano basado en la concentración de la vivienda y los centros de trabajo, implicaba una relocalización de los centros de producción para que fuera efectiva, lo que no era posible. De la misma forma, tampoco fue posible atender la segregación clasista, debido a que por encima de las causas ideológicas estaban las económicas, ya que incluso la vivienda subsidiada entraba a cubrir las necesidades de los asalariados y no de los más pobres (Mondragón 1979). Durante este gobierno, el problema del déficit habitacional volvió a cobrar importancia. Fue retomado el sector de la construcción como motor de desarrollo económico y el esfuerzo se enfocó en la producción de vivienda popular, para lo que nuevamente se impulsaron los programas de lotes con servicios, autoconstrucción y desarrollo progresivo.

***Plan de desarrollo “Integración nacional”, del presidente  
Julio César Turbay (1978-1982)***

La política de vivienda en este Plan de Desarrollo fue incluida en el sector de Desarrollo Regional y Urbano. Nuevamente a manera de diagnóstico, se hace referencia a la preocupación por la concentración de la población y de las actividades económicas en las principales ciudades, que condujo a su extensión con la generación de *deseconomías* y problemas para lograr mantener estándares mínimos de habitabilidad. Respecto al desarrollo de los centros urbanos del país, se hizo referencia a las cuatro ciudades más grandes y a los desordenados procesos de expansión sobre su periferia. Se reconoce que en estas ciudades no había sido posible la atención del déficit habitacional, debido especialmente a la incapacidad económica de los demandantes, al aumento desmesurado de los precios de la edificación y a la limitada oferta para estratos medios y bajos. Para 1978, el déficit habitacional alcanzó la cifra de 398 mil unidades en las cuatro ciudades principales, lo cual representaba el 60 % del total urbano del país.

En este contexto, este plan no propuso metas específicas para atender el déficit habitacional, tema que quedó asociado con las metas generales definidas para el desarrollo urbano y regional. Así, las prioridades se centraron en el desarrollo del sector industrial, el cual sería apoyado por otros como el de la construcción (Ceballos *et al.*2008).

***Plan de desarrollo “Cambio con equidad”, del presidente  
Belisario Betancur (1982-1986)***

La política habitacional en este Plan de Desarrollo pretendió responder a la necesidad del sector de la construcción de recuperarse después de la crisis, situación que se había convertido en una preocupación del estado por sus previsibles repercusiones a la economía del país. En este sentido, la modalidad adoptada de *casas sin cuota inicial* constituyó un instrumento fuerte para impulsar al sector para su reactivación. Pero, al focalizar el desarrollo de la actividad estatal en los estratos de bajos ingresos, fue necesaria la adopción de medidas que significaron un cambio en el manejo del sector.

El programa de vivienda sin cuota inicial constituyó el primer antecedente de subsidio directo a la vivienda, modalidad que le permitió al estado atender a la población de más bajos ingresos, mercado que estaba siendo monopolizado por los productores *informales* (Giraldo 1997).

***Plan de desarrollo “Economía social”, del presidente  
Virgilio Barco (1982-1986)***

Aquí el problema de la vivienda fue entendido como un tema relevante en el marco del programa de Asentamientos Humanos como orientador de la política habitacional. No obstante, este programa más que del planteamiento de una política habitacional, se trataba de una estrategia integral para movilizar recursos estatales encauzados hacia mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Los resultados respecto al problema de la vivienda fueron discretos debido a que el estado debió destinar importantes recursos para sostener los diversos sectores de la economía ante la crisis de la reducción de la inversión interna y externa en el país. Una consecuencia de esta situación fue la frustración del interés del gobierno por mejorar la calidad de vida de la población más pobre pues de nuevo los recursos se quedaron en la atención de las necesidades de los estratos medios (Giraldo 1998).

Sin embargo, en materia de planeamiento urbano debe destacarse la aprobación de la Ley 9 de 1989, conocida como Ley de la Reforma Urbana, pionera en el contexto latinoamericano por ser la primera en la que se reconoció la importancia del manejo de la tierra para la vivienda en una economía de libre mercado (Giraldo 1997). Esta Ley fue formulada en concordancia con el proceso de la descentralización administrativa, vigente en el país desde 1988, mediante la cual se

les otorgó a los municipios una mayor autonomía en el manejo del gasto, permitió la elección popular de alcaldes, al igual que la vinculación de los municipios y las comunidades como gestores de su propio desarrollo con posibilidades de control sobre la administración local.

Entre los principios básicos considerados cabe destacar la defensa del derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, la superación de las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad, la introducción de factores de racionalidad del diseño de centros urbanos y la agilización de los procesos para la gestión del desarrollo urbano. Dentro de sus aportes para la vivienda social, se reconocen las medidas adoptadas para favorecer su desarrollo mediante la definición de la vivienda social, con base en montos de salarios mínimos para su valor, otorgando privilegios especiales. De igual forma, los procedimientos para la legalización de los títulos de propiedad y el castigo para los urbanizadores piratas con expropiación sin indemnización. Pese a los indudables avances de la Ley de Reforma Urbana, su aplicación por parte de los municipios tuvo varias dificultades, tanto administrativas como técnicas, para afrontar el manejo de la coyuntura local. De igual forma, la gestión del desarrollo urbano de la ciudad tuvo resultados pobres y se terminó cediendo ante las presiones del mercado en el desarrollo de la ciudad, manifiestas en la demanda de nuevo suelo urbano, lo que se expresó en la expansión de la ciudad; también la densificación de zonas ya consolidadas que generó hacinamiento e insuficiencia de espacio público y equipamiento comunitario. Infortunadamente, fue acentuado el deterioro de la calidad de vida urbana en las ciudades (Giraldo 1997).

### ***Plan de desarrollo “La revolución pacífica”, del presidente César Gaviria (1990-1994)***

Con este Plan se dio inicio a un cambio político importante respecto a las políticas sociales. Mediante la Ley 3ª de 1991, se adoptó el sistema de subsidio a la demanda, con lo cual se privatizó la producción de la vivienda social. En este contexto, el estado asumió el rol de regulador del mercado, en tanto el sector privado se encargó de la producción. Las entidades estatales que estuvieron trabajando durante décadas para la disminución del déficit habitacional se sometieron a cambios, siendo el más destacado el caso del Instituto de Crédito Territorial, el cual fue desmontado, y las restantes pasaron a conformar el nuevo Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Entre los argumentos para el cambio expuestos en el plan, se reconocía el fracaso del estado en la atención del déficit de vivienda. De manera consecuente, se plan-

tearon reformas importantes como la participación de las organizaciones populares de vivienda y del sector privado en armonía con el nuevo modelo de estado; la administración descentralizada con el reconocimiento de la autonomía municipal según la nueva Constitución Política; y, por último, la atención del problema de la vivienda para los más pobres. Por lo tanto, la nueva política de Vivienda Interés Social VIS pretendía hacer énfasis en lo institucional y en el subsidio. En lo institucional, con el incremento de la participación de las entidades y niveles territoriales que contribuyen en la producción y financiación de vivienda. En cuanto al subsidio, se propuso hacia la demanda como instrumento eficiente en la focalización de recursos y apalancador de los pobres para acceder al mercado de la vivienda (DNP 1991).

Al final del periodo de gobierno no se logró ni el 10 % de las metas planteadas, estimadas en la construcción de 360.000 viviendas para la asignación de subsidios. Lo anterior debido a la baja rentabilidad de este nuevo sistema, los altos riesgos para las corporaciones de ahorro y vivienda, la baja capacidad de los municipios para generar bancos de tierra, la aplicación de los instrumentos de la ley de reforma urbana, las dificultades de las familias para lograr el cierre financiero y el clientelismo en la selección de los planes (Ávila 1993).

***Plan de desarrollo “El salto social”, del presidente  
Ernesto Samper (1994-1998)***

Con el objetivo de lograr un desarrollo urbano ordenado, la política habitacional planteada en este Plan de Gobierno se enfocó en mejorar la cobertura de los subsidios para la población más pobre. De esta manera, se integró el sistema del subsidio a la Red de Solidaridad Social. Sus objetivos fueron más lejos aún, al promover la aplicación de la Ley 9 de 1989 en los municipios para generar tierra para la vivienda social y el ordenamiento urbano.

De igual manera, cabe destacar la estrategia de complementar el subsidio familiar de vivienda con programas integrales de mejoramiento de entorno en los asentamientos informales. En este contexto, la política consideró dos componentes asociados a la mencionada Red para atender tanto el mejoramiento de vivienda en los asentamientos informales como proveer vivienda nueva a los hogares de bajos ingresos demandantes. Durante este gobierno fue expedida la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial, la cual retoma los planteamientos de ordenamiento territorial postulados en la Ley 9 de 1989 y dio inicio a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial en los municipios de Colombia.

Nuevamente, las metas de construcción de vivienda social no fueron alcanzadas y este aspecto se considera como una de las políticas sociales de este gobierno que fracasaron. Esto se explicaba en la medida en que no hubo suficiente oferta para los hogares de bajos ingresos, la cual se concentró en los de altos ingresos. Los recursos destinados para la entidad estatal encargada de la ejecución de la política, INURBE, fueron inferiores a lo previsto y el sector de la construcción hizo crisis (Jaramillo 2012).

***Plan nacional de desarrollo “Cambio para construir la paz”, del presidente Andrés Pastrana (1998-2002)***

Este Plan de Desarrollo asumió la política de la vivienda como sector estratégico para el desarrollo económico y social. El diagnóstico apunta a que la escasez de suelo urbanizado integrado al espacio urbano es una variable que afecta la oferta de vivienda y su reacción ante cambios en la demanda, porque aumenta los costos y limita el acceso de los hogares a la propiedad formal de la tierra. Esta situación ha contribuido al incremento del mercado de la urbanización clandestina.

El esquema de subsidios a la demanda para la compra de vivienda nueva y a la adquisición de lotes con unidad mínima desarrollable se mantuvieron dando prioridad a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios y recuperación del sistema de ahorro programado. Se plantearon dos programas, el de doble subsidio y el de subsidio para la equidad. Con el primero se pretendía fortalecer el proceso de descentralización para que la atención del problema habitacional estuviese a cargo del municipio. Respecto al programa para la equidad social, se dirigió a los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMLV, en busca de incrementar la oferta. Adicionalmente, se impulsaron dos subprogramas: alianzas estratégicas y los macroproyectos urbanos, coordinados con entidades públicas o privadas que tuvieran terrenos y estuvieran dispuestos a impulsar los proyectos de VIS.

De nuevo se reconoció el alto grado de concentración demográfica y económica en Bogotá, Medellín y Cali, en donde se tenía problemas de competitividad y productividad a nivel global. Por lo tanto, se propusieron tres objetivos básicos:

- Caracterizar y fortalecer las condiciones del sistema de ciudades.
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de los centros urbanos.
- Promover el desarrollo económico de los centros urbanos.

Cabe resaltar que este gobierno dio inicio a la experiencia en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en los cuales se cumplen dos propósitos importantes: el primero, articular el ordenamiento territorial con los planes de desarrollo municipal, y el segundo, lograr la continuidad de las políticas de ordenamiento municipal en al menos tres administraciones sucesivas.

El programa sectorial debió ser reorientado debido al terremoto en la zona cafetera y a la atención a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado, tutelado por la Corte Constitucional. Sumado a lo anterior, el Sistema UPAC, que durante su existencia apalancó la construcción de aproximadamente un millón y medio de viviendas desde su implementación en la década del setenta, hizo crisis hacia su desmonte definitivo por los fallos de la Corte Constitucional que declaró ilegales sus bases normativas, especialmente las referidas a los cambios implementados desde 1993 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2014). Todo esto, de nuevo, sumó para que las metas no se cumplieran y, con ello, el déficit de vivienda aumentara, con especial énfasis en la población de bajos ingresos.

***Plan nacional de desarrollo “Hacia un estado comunitario”, del presidente Álvaro Uribe (2002-2006)***

Con este Plan se planteó la superación de problemas de empleo y pobreza. Para ello, a escala de ciudad, se declaró la búsqueda de una sociedad más equitativa mediante la implementación de políticas de mejoramiento de la calidad de vida urbana, centradas en la vivienda y el acceso a bienes y servicios. De esta forma, se dio un fuerte impulso al sector vivienda, en particular a la industria de la construcción, con el propósito de lograr la sostenibilidad del crecimiento económico en el país.

En este contexto, se formuló la política de vivienda *hacia un país de propietarios*, proponiendo ajustes a la estrategia básica de financiamiento: ahorro, crédito hipotecario y subsidio familiar de vivienda. En ese sentido, se implementó un seguro de inflación para créditos hipotecarios dirigido a los estratos medios y altos, se reglamentó el microcrédito para los estratos pobres y se fijaron incentivos tributarios para sociedades arrendadoras de VIS, mediante la Ley 820 de 2003, con la cual, además, se promovieron y regularon las condiciones para los alquileres residenciales en general. Y en cuanto a la desmarginalización de asentamientos humanos, como otra de las estrategias del Plan, se adoptaron medidas relacionadas con la vulnerabilidad de la población ante desastres naturales, los niveles

de contaminación y las condiciones de los espacios públicos entendidos como componentes clave del hábitat.

***Plan nacional de desarrollo “Estado comunitario: desarrollo para todos”, del presidente Álvaro Uribe (2006-2010)***

Dada la reelección presidencial, este Plan continuó con los principios y estrategias fundamentales del anterior. Una de estas, orientada al logro de igualdad de oportunidades para la población, se denominó reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad y en su marco se planteó la política *Ciudades Amables*. Esta política apuntó al fortalecimiento de una red funcional de ciudades que permitiera controlar el crecimiento no planificado de las grandes ciudades y llevar servicios y bienes a las demás para mejorar condiciones de vida.

Uno de los ejes a partir de los cuales se estructuró dicha política fue *Vivienda: soluciones al alcance de todos*, cuyas estrategias principales fueron: evitar nuevos asentamientos precarios y mejorar los existentes, aumentar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda, y consolidar un sector de la construcción eficiente y competitivo. A partir de ello, se iniciaron programas que se encuentran vigentes actualmente, como *Mejoramiento Integral de Barrios*, *Macroproyectos para VIS* y *Renovación y/o Redensificación Urbana* (Ceballos *et al.* 2008).

***Plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos”, del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014)***

Durante el primer gobierno del presidente Santos, se reconoció lo paradójico e ineficaz de este modelo y se señaló que a pesar de que desde 1991 la Constitución Nacional consagra el derecho de los colombianos a una vivienda digna, desde 1992 el estado colombiano suscribe la Resolución 4 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en relación con el concepto de vivienda adecuada, y desde 2000 integra los Objetivos de Desarrollo del Milenio a las políticas de vivienda, estas han continuado con “la concepción del modelo de la política pública fundamentado en los subsidios directos a la demanda y en la operación del mercado privado” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2014: 43).

En este sentido, indican que a pesar de los esfuerzos previos por implementar acciones orientadas a articular las políticas de vivienda con las sociales, como estrategia de reducción de la pobreza, se han presentado problemas –principalmente- de foca-

lización en la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda y de barreras en el cierre financiero para la adquisición de las viviendas. Estas dificultades “llevaron a que la política de vivienda se concentrara en la demanda efectiva, agudizando la exclusión de importantes sectores de la población, precisamente los de menores ingresos y ocupaciones informales” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 2014: 43).

Con base en este diagnóstico, se planteó el reto de transformar el modelo de la política de vivienda en la búsqueda de superar el enfoque de mercado. En este contexto se expidió en 2012 la ley 1537, a través de la cual se establece el marco legal del programa de vivienda gratuita para población en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad priorizada. Con esta ley, de acuerdo con lo que declara el gobierno nacional, se da inicio a lo que denomina Política Integral de Vivienda. A través de ella se introduce un ajuste al modelo de gestión que devuelve al estado un rol activo en la producción de vivienda para los hogares más vulnerables, excluidos del mercado formal de vivienda hasta ese momento.

Así mismo, se determinó que para otros segmentos de población también sujetos del Subsidio Familiar de Vivienda, pero con mayores ingresos, era posible lograr el cierre financiero establecido desde el modelo previo de política: ahorro + crédito hipotecario + subsidio; con lo cual se establece una estructura de programas que se dirige a los diferentes segmentos identificados, así



**GRAFICA 1.** Instrumentos actuales de la política de vivienda  
*Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2009)*

Se observa entonces cómo, a pesar de que efectivamente los ajustes realizados en los últimos años a la política de vivienda han devuelto un rol activo al estado,



acercando la posibilidad de acceso a la vivienda a los más vulnerables, la Política Integral de Vivienda continúa siendo una estrategia de gestión y financiamiento que se enmarca dentro del mismo modelo de desarrollo que critica.

Se difunde una idea de política centrada en las personas que supera las dinámicas del mercado, no obstante, y aunque se continúa declarando su articulación con variables de habitabilidad, la exigencia normativa en este sentido no es clara. Tampoco ha habido un análisis equivalente al realizado con respecto a las condiciones económicas de la política previa, que permita tener un diagnóstico en términos cualitativos de las viviendas que se han venido produciendo durante estos años. En ese sentido, se mantiene confianza en el mercado para la definición de los atributos de las viviendas, perpetuando problemas asociados, por ejemplo, a la localización periférica de los proyectos a consecuencia de los precios del suelo, a la desarticulación entre el proyecto y la ciudad que mantienen la fragmentación y segregación urbanas, a la falta de reconocimiento de las características socioculturales de las familias que conlleva a condiciones de hacinamiento y/o deterioro de la habitabilidad, entre otros.

De esta forma, se presentó la nueva Política Integral de Vivienda como un modelo para el logro de ciudades sostenibles e incluyentes que ofrezcan una mejor calidad de vida para la población colombiana; sin embargo esta declarada integralidad sigue siendo por ahora, como siempre, una declaración de intenciones.

## **Consideraciones finales**

Las ciudades colombianas han experimentado un crecimiento acelerado derivado, por un lado, de políticas orientadas más al desarrollo urbano que al rural, con el propósito de un mayor crecimiento económico. Y por otro, del conflicto armado interno que ha desplazado forzosamente a millones de personas durante más de medio siglo. Este rápido crecimiento urbano, motivado por la búsqueda de oportunidades y mejores condiciones de vida, ha llevado al país a contar con más del 75 % de su población habitando en ciudades sin que estas hayan estado adecuadamente preparadas para ello, y a la población migrante a enfrentar una vida urbana en situación de pobreza y desigualdad, así como también, problemas relacionados con la calidad del ambiente construido y dificultades para acceder a una vivienda adecuada.

Aunque, si bien, desde el inicio de las políticas de vivienda y desarrollo urbano en el país, a principios del siglo pasado, el estado ha desempeñado su rol en el

marco de lógicas económicas más que socioambientales, es también cierto que al menos durante buena parte del siglo XX, su responsabilidad sobre lo público estuvo centrada en invertir recursos públicos con un enfoque de bienestar. Este enfoque cambió sustancialmente con la adopción del modelo económico neoliberal, que alteró significativamente la noción de estado y el rol de lo público en la estructura social en Colombia.

Así, a pesar de conservar en el núcleo de la política ideales que luchan por mejorar las condiciones de vida de las personas y superar las acciones que se han definido para dar cumplimiento al contenido de la política, no han logrado superar las condiciones urbanas deficitarias, especialmente de los sectores informales; de igual manera, tampoco ofrecen oportunidades a la población marginada para que esta pueda acceder a un ambiente construido, que le permita satisfacer sus necesidades básicas fundamentales. La inclusión de una perspectiva del desarrollo humano en el conjunto de acciones en la política continúa siendo un reto; por lo tanto, emerge la necesidad de redactar en la política, gestiones concretas que permitan garantizar las oportunidades que las poblaciones marginadas requieren para superar su condición de pobreza.

Esta lectura permite evidenciar que sus propuestas se han centrado más en el logro del crecimiento económico en beneficio de un sector particular de la población que en lograr una distribución equitativa de la riqueza. En este sentido, pese a que desde la década de los noventa Naciones Unidas postula que el crecimiento económico es tan solo un aspecto del desarrollo humano, en Colombia no se encuentra un cambio en el enfoque de su planeación en esa dirección. Lo anterior, por cuanto el enfoque continúa centrado en el logro de crecimiento económico, con lo cual se ha limitado el avance efectivo de acciones políticas fundamentadas en el desarrollo humano.

## Referencias citadas

Ceballos, Olga *et al.* 2008. *Vivienda social en Colombia. Una mirada desde su legislación 1918-2005*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Cejudo, Rafael. 2007. Capacidades y libertad una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista de Internacional de Sociología* 65(47): 9-22.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. 2014. *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Currie, Lauchlin *et al.* 1965. *Operación Colombia: un programa nacional de desarrollo económico y social*. Barranquilla: Cámara de Comercio.

Defensoría del Pueblo. 2001. *¿Qué son los derechos humanos?* Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Departamento Nacional de Planeación. 1991. *La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social 1990-1994*. Bogotá: DNP.

\_\_\_\_\_. 1969. *Planes y programas de desarrollo 1969-1972*: Bogotá: DNP.

Ferullo, Hugo. 2006. El concepto de pobreza de Amartya Sen. *Revista Valores* (66): 10-16.

Gilbert, Alan y Peter Ward. 1987. *Asentamientos populares vs. poder del estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*. México: Gustavo Gili.

Giraldo, Fabio. 1997. Las políticas de vivienda en los noventa. *Desarrollo urbano en cifras* (2): 177-229.

\_\_\_\_\_. 1998. *Cuarenta años de edificación en Colombia*. Bogotá: Camacol.

Gough, Ian. 2007. El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global* (100): pp. 176-202.

- Harvey, David. 1977. *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Jaramillo, César. 2012. El fracaso de la política social de Samper. *Revista EAFIT*. 33 (107): 109-131.
- Kalmanovitz, Salomón y Enrique López. 2003. “La agricultura en Colombia entre 1950 y 2000”. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra255.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2014. *Colombia: Cien años de políticas habitacionales*. Bogotá: MVCT.
- Mockus, Antanas et al. 1994. *La política social en los 90: Análisis desde la universidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mondragón, Luz Ángela. 1979. “La intervención estatal”. En Humberto Molina (ed.), *Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano*. pp. 441-530. Bogotá: Finispro.
- Montaner, Josep. 1994. “La época de la incertidumbre” Leonardo Benévolo (ed.), *Historia de la arquitectura moderna*. pp. 1023-1075. Barcelona: Gustavo Gili.
- Neef, Manfred. 1993. *Desarrollo a escala humana. Conceptos aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Nordan-Comunidad.
- Porras, Oswaldo. 2001. *Balance de la política regional en Colombia*. Bogotá: DNP.
- PNUD. 1999. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*. España: Mundi-prensa.

\_\_\_\_\_. 1990. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Sales, Francisco. 2008. Consideraciones distributivas al diseñar políticas de pobreza. *Revista Legislativa de Ciencias sociales y de opinión pública*. 8(2): 11-30.

Viviescas, Fernando *et al.* 1985. *La calidad espacial urbana de los barrios para sectores de bajos ingresos en Medellín*. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia.

Varcancel, Marcel. 2007. "Desarrollo y desarrollo rural enfoques y reflexiones". Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/>



# Enfoque territorial del desarrollo rural

Marietta Bucheli<sup>1</sup>

César Ortiz-Guerrero<sup>2</sup>

María Adelaida Farah<sup>3</sup>

Edelmira Pérez<sup>4</sup>

## Antecedentes del enfoque

El *enfoque territorial del desarrollo* tiene sus bases en las propuestas de definición de un nuevo paradigma de desarrollo para América Latina. Dentro de la atención dirigida hacia el conjunto de elementos que comprende este esquema está el *enfoque territorial*, término que para algunos autores está relacionado con lo expresado como *nueva ruralidad* (Giarracca 1993 y Llambí 1994). Autores como Sepúlveda *et al.* (2003) y Soto (2007: 2) señalan al enfoque territorial como un *estadio actual* de la orientación de política y de programas para las áreas rurales de América Latina.

Desde mediados del siglo XX, diversas teorías del desarrollo en América Latina se han visto reflejadas tanto en las investigaciones como en las políticas de estado. Debates internacionales sobre modernización, estructuralismo, dependencia, neoliberalismo y neoestructuralismo han colmado los encuentros académicos e institucionales en torno al desarrollo. Kay (2007) ofrece una clasificación y explicación de los principales enfoques de desarrollo en América Latina. Kay no incluye el enfoque postestructuralista, el cual, a partir de la década del ochenta, critica los modelos y enfoques de desarrollo desde un punto de vista sociocultural. El autor se abstiene

---

1 Profesora Asociada, Pontificia Universidad Javeriana

2 Profesor Asociado, Pontificia Universidad Javeriana.

3 Profesora Titular, Pontificia Universidad Javeriana.

4 Profesora Emérita, Pontificia Universidad Javeriana.



de introducir en el debate lo concerniente a la economía política, ámbito de debate relevante en las discusiones académicas, pero con poco impacto en las políticas públicas. Uno de los postestructuralistas más reconocidos es Arturo Escobar, cuyas críticas y enfoque del desarrollo incluyen varias ilustraciones de su investigación en Colombia.

Con diferentes énfasis y argumentos analíticos, casi todas estas teorías han puesto la atención en las cuestiones macroeconómicas de desarrollo, tales como el grado de intervención del estado en la economía, el papel de la agricultura en los procesos de industrialización, el comercio internacional, reformas agrarias, tecnología dependencia económica, y las relaciones desiguales entre los países y entre la economía campesina, la agricultura comercial y el sector industrial, la privatización el mercado laboral y los mercados financieros. Desde la década del noventa se ha prestado especial atención a la equidad social, incluida la equidad urbano-rural, como parte de la discusión principal en el desarrollo de América Latina, como resultado de los efectos negativos relacionados con la pobreza y las desigualdades causadas por el modelo neoliberal (véase: CEPAL 1988, 1990, 1992; Calderón *et al.* 1992; Murmis 1994; Solo de Zaldívar 1999).

Los enfoques del desarrollo en América Latina, han tenido en general una visión de la ruralidad centrada solo en la producción, ligada casi exclusivamente a la agricultura comercial y a la ganadería. Temas de desarrollo rural como la producción agrícola no comercial para el consumo local, las actividades productivas no agrícolas, las cuestiones ambientales, la salud, la educación, la infraestructura de las comunicaciones y la participación comunitaria no se tratan como componentes importantes del enfoque principal de desarrollo, sino como temas marginales, tal es el caso de los programas de desarrollo rural integrado.

### **La conceptualización del enfoque territorial del desarrollo rural**

El debate del paradigma que debe guiar el desarrollo rural ha señalado la necesidad de forjar conceptos; a partir de los conceptos se crean actividades y dinámicas para hacer operativo los elementos que lo conforman. El concepto de *enfoque territorial del desarrollo rural* ha contado con el concurso de la academia y de los asesores institucionales que observan y proponen ideas para el desarrollo rural.

El enfoque territorial del desarrollo rural, identificado como una nueva orientación de política y de gestión del desarrollo rural es resultante del aporte de varias disciplinas que buscan enfrentar el campo de lo que Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri,



Portilla señalan como “las nuevas temáticas que han surgido a raíz de la creciente integración de las economías nacionales a sistemas internacionales de flujos comerciales, financieros y de información” (Sepúlveda *et al.* 2003: 17).

La discusión de la espacialidad del desarrollo constituye uno de los ejes del enfoque territorial guiado por la disciplina económica. La visión de Helmsing, en relación con el espacio para entender el desarrollo, permite hacer una analogía relativa a la espacialidad en el componente de territorio. Para el autor holandés:

[...] ni los sectores ni las regiones son homogéneos; pero el espacio y la economía se integran a nivel micro, por eso se dice que cada vez se hace más notorio que ni la división sectorial (agricultura, industria, formal, informal) ni la espacial (rural, urbana) son clasificaciones analíticamente útiles, en la medida en que los fenómenos de desarrollo pasan a través y trascienden ambos límites (Helmsing 1990: 84).

Esta trascendencia se encuentra en las diferentes disciplinas que convergen en el aporte al concepto de *enfoque territorial del desarrollo*. Las disciplinas traspasan diversos ámbitos de explicación del territorio, con propuestas y alcances de aplicación. Las propuestas buscan acciones coherentes y lógicas más amplias que las ya trabajadas en la larga trayectoria de propuestas de desarrollo para el mundo rural.

Se comprende en este sentido el aporte de Delgadillo, economista mexicano del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, quien presenta una secuencia de las disciplinas que han añadido argumentos al concepto de *enfoque territorial del desarrollo rural*. El autor hace referencia a la disciplina económica en sus nociones de economía ambiental, economía ecológica y economía geográfica. Delgadillo resalta los aportes de Krugman (1995); Fujita *et al.* (1999) y Brackman *et al.* (2001), quienes convergen tanto en la relevancia de los conceptos de territorio y desarrollo sostenible (Delgadillo 2006: 3-51), como en la certeza de que el enfoque permite obtener resultados significativos en lo económico, lo social y lo ambiental; argumentos compartidos por organizaciones locales, gobiernos nacionales regionales y organismos internacionales (Soto 2007: 2).

Se considera, en este texto, que la definición de territorio trabajada por el IICA contribuye a agrupar el término territorio en los desafíos que implica el Enfoque: “el territorio es considerado como un producto social e histórico lo que le confiere un tejido social único, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de

producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos” (IICA, s.f., como se cita en Sepúlveda *et al.* 2003: 69).

Por su parte, Echeverri (2005) agrega a la definición del IICA la importancia de las redes y la cultura. El consultor colombiano, asesor de desarrollo rural para diversas instituciones expresa que:

[...] el territorio se entiende como un espacio geográfico con múltiples dimensiones, que cuenta con una base de recursos naturales sobre los cuales el ser humano introduce procesos de apropiación y utilización, que le permiten construir [...] redes sociales, de cuya interacción resultan instituciones que dictan las reglas de su funcionamiento. El territorio es, además, un proceso histórico en permanente construcción, donde la interacción de sus múltiples dimensiones en el tiempo da origen a una cultura particular y se refleja en la identidad de sus habitantes (Echeverri 2005, como se cita en Samper 2010: 23).

Los componentes de la definición de territorio abarcan aspectos relevantes que señalan ejes claves para la dinámica del enfoque. Sepúlveda *et al.* (2003) enfatizan en las ventajas de la definición dada por el IICA (y habría que identificar las ventajas de otras definiciones) agrupándolas en el siguiente listado:

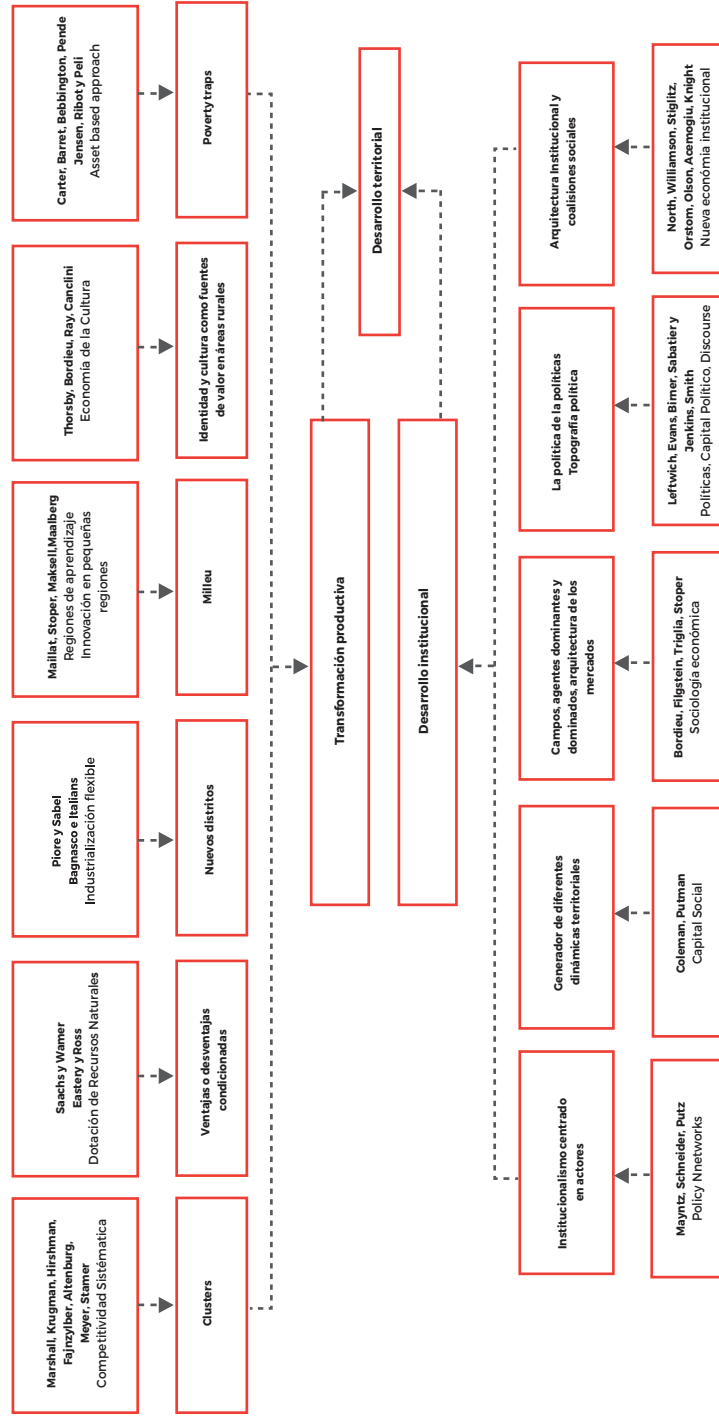
1. explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario;
2. permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible; es decir, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio;
3. permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente, en colaboración con los actores locales; y
4. potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades a fin de alcanzar un desarrollo armónico y democrático (Sepúlveda *et al.* 2003: 69).

Atendiendo estas ventajas y analizando los factores que afectan al desarrollo rural Delgadillo (2006) sostiene que el enfoque territorial del desarrollo rural:

[...] es una propuesta centrada en los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los ambientales, a partir de la cual se impulse la integración de los sistemas productivos propios del campo y se genere el bienestar y la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados. Desde esta perspectiva, los territorios rurales se definen como espacios geográficos cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso que les dan especificidad regional. En esa concepción, el territorio sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al mismo tiempo de ser el objetivo del desarrollo económico (Delgadillo 2006: 102).

La conceptualización del enfoque territorial del desarrollo rural conlleva la definición y/o identificación de dinámicas territoriales. La perspectiva institucional como la propuesta por el INCODER pone énfasis en tres criterios que soportan el enfoque: a) la proximidad geográfica, b) la densidad económica y sociocultural, c) la política e institucional. Por lo anterior, para el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el enfoque territorial del desarrollo rural pretende articular a los agentes, los mercados y las políticas públicas para promover una visión compartida del territorio con el resto de la economía nacional y en diálogo con los procesos de globalización e integración económica (INCODER s.f., como se cita en Sepúlveda *et al.* 2003: 40).

Una visión más académica corresponde a la elaborada por el asesor en asuntos de desarrollo rural e investigador principal del RIMISP Alexander Schejtman. El economista chileno realiza una abstracción analítica de los componentes que definen el enfoque, síntesis que es interpretada y diagramada por Echeverri y Sotomayor (2010: 18) (ver Cuadro 1). Para Schejtman (2010), las disciplinas que explican el componente institucional del enfoque son la sociología económica, la nueva economía institucional y las ciencias políticas. El autor incluye conceptos como capital social, *policy networks* y un conjunto de procesos que explican la transformación productiva del enfoque. Tanto en la trayectoria explicada por Delgadillo (2007) como en el enfoque de Schejtman (2010), no están presentes disciplinas como la agronomía, la zootecnia, la microeconomía, la administración o enfoques como la nueva economía geográfica (Echeverri y Sotomayor 2010: 18).



CUADRO 1. Fuentes conceptuales para el análisis de dinámicas territoriales  
Fuente: Echeverri y Sotomayor (2010).

La confluencia de estas disciplinas y las inquietudes y compromisos de quienes asesoran la gestión del desarrollo rural han aportado al concepto de enfoque territorial del desarrollo. Asumir el desarrollo rural como un proceso histórico de transformación, en el cual se considera la pluralidad de actores en una diversidad de condiciones y posiciones, significa que se reconoce que el estado y las instituciones participan en el proceso, pero los actores fundamentales son los pobladores, considerados como una población heterogénea.

En referencia a lo anterior, el director de la FLACSO en Costa Rica identifica el desarrollo rural con enfoque territorial como:

[...] un proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, conducido por los actores sociales locales con el apoyo de las agencias públicas o privadas de desarrollo, orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un marco de equidad y sostenibilidad ambiental (Mora 2005, como se cita en Samper *et al.* 2006: 34).

La orientación anotada por Mora (2005) entra en diálogo con la creciente crítica a las políticas de desarrollo rural en América Latina. Lo anterior ha posibilitado el inicio de una discusión que demanda cada vez más la operacionalización y articulación del concepto de territorio al proceso de desarrollo rural. Esta tendencia posibilita no solo la reemergencia del concepto de territorio, sino, de igual manera, la aparición de una nueva generación de políticas públicas de desarrollo rural que buscan explorar nuevas iniciativas y aproximaciones al desarrollo rural. De esta manera, se posiciona paulatinamente en Colombia y otros países de América Latina el uso de este concepto y el espacio político para la construcción de nuevas iniciativas de política que, de una u otra manera, involucran el concepto de territorio y buscan promover procesos de desarrollo territorial rural (DTR).

Una de las discusiones centrales en este contexto se refiere a la inequidad y a las crecientes disparidades en el desarrollo de los territorios en Colombia y América Latina en general (RIMISP 2011). En este sentido, es cada vez más notorio cómo la pobreza está concentrada en áreas geográficas marginales en donde viven minorías étnicas y grupos sociales con altos niveles de marginalidad (Robbins 2004), presentando nuevos retos para la política pública orientada al desarrollo de las poblaciones y sus territorios.

Los elementos conceptuales de territorio y desarrollo rural y la combinación de ambos en la definición de desarrollo rural territorial se agrupan dentro del término *enfo-*

*que para crear una dirección alternativa de desarrollo. Se identifica en el debate del enfoque territorial del desarrollo rural la citación en la literatura y en los espacios de discusión institucional de la definición sobre el DTR propuesta por Schejtman y Berdegue (2004).*

Los investigadores definen el DTR como un *proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.* (2004: 30) Conforme a los autores, la transformación productiva busca una mejor conexión entre la economía del territorio y los mercados a través del posicionamiento de dinámicas competitivas y sostenibles de producción. A su vez, el desarrollo institucional busca incrementar la conectividad y facilitar los procesos de concertación entre los actores locales, y entre estos y los agentes externos y tomadores de decisiones de política, al igual que posibilitar mayores niveles de participación de las sociedades rurales en este proceso.

El concepto de desarrollo rural con enfoque territorial se ha convertido en un tema ampliamente tratado en la literatura, y diversos estudios promueven la importancia de su aplicación en el contexto colombiano y, en general, en el contexto de las crecientes disparidades territoriales en América Latina (PNUD 2011, RIMISP 2011); no obstante, este concepto aún no ha podido permear la estructura de la política pública y no se cuenta con una política de estado que lo adopte y operacionalice en las dinámicas del desarrollo rural colombiano: el desarrollo rural sigue influenciado por un enfoque sectorial y no territorial.

Como sostiene Delgadillo, “un denominador común en las políticas de atención al medio rural ha sido dimensionar su aspecto sectorial dentro de la dinámica general del desarrollo de un país o una región” (2007: 101). La discusión sobre la trayectoria del desarrollo rural centrado en un enfoque sectorial y no territorial ha sido objeto de análisis y de elaboración de estrategias para el desarrollo rural territorial.

Los autores Pisani y Franceschetti, de la Università degli studi di Padova e investigadores interesados en la economía territorial, identifican en su artículo de 2011 las diferencias entre los acercamientos territoriales y sectoriales, así como las diferencias entre las aproximaciones sectoriales y territoriales para alcanzar los objetivos generales del desarrollo. Su aporte constituye una herramienta para abrir la discusión sobre la polaridad del desarrollo en los elementos anotados.

La propuesta de los autores abarca componentes de las definiciones sobre enfoque territorial del desarrollo rural trabajados por autores como Echeverri, para quien el enfoque territorial

[...] procura una visión global de la ruralidad como objeto de trabajo; los planteamientos territoriales, más allá de las propuestas sectoriales, pretenden sostenibilidad en la dimensión ambiental; competitividad, multifuncionalidad y crecimiento en la dimensión económica; cohesión social, empleo, equidad y solidaridad en la dimensión social; gobernabilidad, convivencia y participación en la dimensión institucional; así mismo, el reconocimiento, valoración y empoderamiento en el tema cultural (Echeverri 2005, como se cita en Samper 2010: 25).

El Cuadro 2 presenta estas diferencias anotadas por los investigadores italianos, encontrándose elementos que entran en diálogo con la propuesta de varios autores.

Topics	Sectorial Approach	Territorial Approach
<b>Rural territory</b>	Rural territory is equivalent to the area that carries out the activities of the primary sector.  The term rural is synonymous with the agricultural sector	Rural territory is a socially constructed area where there are interactions between private, collective and public actors. The term rural is synonymous with local territory that contains a prevalence of mixed economies.
<b>Actors</b>	Agricultural, forestry and livestock enterprises are the main recipients of the sectorial development strategy which can be:  <b>i)</b> regulated by public actors;  <b>ii)</b> left to the forces of the free market, or  <b>iii)</b> subject to a combination of <b>i)</b> and <b>ii)</b> above.	The typologies of actors (stakeholders) involved, can be different to those identified by the sectorial approach and can include not only enterprises, but also trade unions, technicians, educational institutions, public national and local authorities, consumers, etc.  Territorial approach aims to plan the participation of different actors with diverse operative modalities.

**CUADRO 2.** Differentiation in sectorial and territorial approaches in relation to rural territories and economics actors.

*Fuentes: Pasini (2009), Pasini y Franceschetti (2011).*

La propuesta comparativa de Pasini y Franceschetti puede debatirse con la conclusión de Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, quienes, a raíz de una investigación, sostienen que:

[...] Cualquier “nuevo” enfoque para el desarrollo rural ha de ser (1) consistente con los cambios observados en la naturaleza cuantitativa de los ingresos rurales y (2) capaz de capitalizar las nuevas oportunidades para la

formación de ingresos en áreas rurales ofrecidos por los cambios profundos en la economía, sociedad y políticas de los países latinoamericanos (Janvry y Sadoulet 2007: 72).

Retomando la trayectoria del enfoque territorial, autores como Echeverri y Sotomayor (2010) hacen referencia a un enfoque de desarrollo que ha estado presente en las acciones de instituciones y que ha surgido, con mayor énfasis, en la academia. Se trata de la *nueva ruralidad*. Los autores la enmarcan dentro de las alternativas de desarrollo muy debatidas en la década del noventa.

### **Nueva ruralidad, otra perspectiva de Desarrollo**

Desde mediados de la década del noventa ha habido un enfoque diferente del desarrollo rural en América Latina, que todavía está en construcción y se denomina la nueva ruralidad (NR). Hay otros términos relacionados con la nueva ruralidad, como *desarrollo rural territorial*, *enfoque territorial del desarrollo rural*, *dinámicas rurales territoriales* y *desarrollo rural sostenible* (véase por ejemplo: Giarracca 1993, Llambí 1994, IICA 2000, Llambí 2000, Clemens y Ruben 2001, Giarracca 2001, Gómez 2001, Pérez 2001, Pérez y Farah 2001, Pérez 2002, Sepúlveda *et al.* 2003, Pérez y Farah 2004, Schejtman y Berdegué 2004, Pérez 2006, Pérez y Farah 2007, de Janvry y Sadoulet 2007, Llambí y Pérez 2007, Kay 2008, Pérez *et al.* 2008, Research Programme Consortium for Improving Institutions for Pro-Proo Growth y RIMISP 2008, Ruíz y Delgado 2008, Schejtman y Berdegué 2008).

Este enfoque comenzó en los círculos académicos, pero fue adoptado muy rápidamente por las instituciones multilaterales y financieras, por ejemplo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la FAO; así como organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Recientemente, algunos gobiernos de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México y Perú) han comenzado a introducir el enfoque de NR en las políticas y programas nacionales, provinciales o municipales, algunos de forma instrumentalizada, con el propósito de legitimar ciertas acciones o con la esperanza de captar recursos financieros internacionales (Kay 2008: 919), pero otros con la creencia de que el desarrollo territorial es necesario para el desarrollo social y económico (Schejtman y Berdegué 2008). La NR intenta superar las limitaciones de otros enfoques de desarrollo rural en América Latina con



el fin no solo de comprender las transformaciones rurales, sino también para ofrecer recomendaciones de políticas efectivas para el desarrollo rural en el continente. Cuatro de sus principales características son:

1. La NR contribuye a una comprensión más amplia de los territorios rurales, más allá de un análisis sectorial de la agricultura, ya que reconoce que, si bien las actividades agrícolas son muy importantes para los medios de vida rurales de América Latina, el empleo rural no agrícola y otras estrategias de generación de ingresos (minería, turismo, comercio, restaurantes, industria, servicios de transporte, manufacturas, comunicaciones y servicios financieros) también son pertinentes (véase por ejemplo: Reardon, Berdegú *et al.* 2001, Dirven 2004, Schejtman y Berdegú 2008).
2. La NR rompe la dicotomía rural-urbana, al analizar las crecientes interacciones entre el mundo rural y urbano. La NR analiza las complejas relaciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales y los vínculos entre las zonas urbanas y rurales. Una de las principales conexiones es la migración fluida y variada (rural-urbano, urbano-rural, rural-rural, tanto a nivel nacional como internacional) (de Janvry y Sadoulet 2007, Kay 2008, Schejtman y Berdegú, 2008). Una creciente proporción de habitantes viven en zonas rurales o en lugares *rururbanos*, pero algunas personas que viven en las zonas urbanas también trabajan en el medio rural en la agricultura o en otras actividades, y las personas que viven en las zonas rurales encuentran también trabajos temporales en otras zonas rurales. La NR presta especial atención a las remesas que los flujos nacionales e internacionales de población han producido, que son particularmente relevantes para los medios de subsistencia de la población rural (Kay 2008, Schejtman y Berdegú 2008). Otros enlaces urbano-rurales se ven en los espacios situados entre zonas rurales y urbanas que han contribuido a desdibujar los límites urbano-rurales (por ejemplo la rururbanización, la urbanización difusa, la periurbanización, la urbanización de las zonas rurales y la ruralización de las zonas urbanas) (Kay 2008, Ruíz y Delgado 2008). Por ejemplo, algunas personas tienen su primera o segunda residencia o sus fincas para vacaciones en el medio rural. La NR tiene en cuenta: “[...] los efectos potenciales que el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales podría tener tanto en la transformación de los patrones de producción agrícola, como en la vida y las condiciones laborales de la población, en particular de los pobres” (Schejtman y Berdegú 2008: 21).

3. La NR también tiene en cuenta la heterogeneidad multidimensional de las zonas rurales, lo que requiere un énfasis en las políticas de diferenciales. Esto “está en conflicto con los enfoques predominantes de la política económica y social de la región” (Schejtman y Berdegué 2008: 13). El reconocimiento de la heterogeneidad rural implica tener en cuenta la diversidad rural en América Latina en términos de producción, estructuras de propiedad de la tierra, desigualdades económicas y sociales, recursos naturales y el patrimonio cultural e histórico.
4. La NR presta especial atención a la transformación institucional, entendidas las instituciones como:

[...] los sistemas de reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad y de los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales consisten en aquellas reglas establecidas por la legislación y los reglamentos, mientras que las reglas informales son aquellas que surgen de la costumbre, la convención y los patrones auto-impuestos de comportamiento (Schejtman y Berdegué 2008: 21-22).

El enfoque de la NR es un enfoque de los estudios rurales surgido en América Latina e influenciado por algunos de los conceptos europeos de desarrollo rural como pluriactividad, agricultores a tiempo parcial, granja familiar multifuncional y diversificación (Pérez y Farah 2007, Kay 2008). El enfoque de medios de vida rurales surgido en el Reino Unido no ha influido directamente en el enfoque de NR, aunque ambos comparten algunos puntos en común, tales como el reconocimiento de la importancia de los entornos rurales, no solo por la agricultura, sino también por las actividades no agrícolas, la importancia de los ingresos y la diversificación del empleo, las conexiones urbano-rurales, su compromiso con el trabajo interdisciplinario y sus visiones alternativas de la ruralidad. Recientemente, algunos académicos han comenzado a vincular los dos enfoques (Farah 2011, Rodríguez y Tapella 2008).

## Conclusiones

1. El desafío del enfoque territorial del desarrollo rural implica la creación e identificación de prácticas y dinámicas existentes en el territorio. Los conceptos contribuyen a guiar y conducir el camino de este nuevo enfoque de desarrollo, pero se requiere la reconstrucción permanente de los conceptos y la aplicación, con innovación, de aspectos operativos para el logro de resultados satisfactorios.

2. El desafío de poner en práctica un marco de esta naturaleza involucra acciones concretas en los siguientes campos (Dejanvry y Sadoulet 2004, Ortiz 2013, RIMISP 2011):
3. Identificar, crear y promover la construcción de valor adicional de los diversos recursos locales que en la actualidad son subutilizados, por ejemplo los relacionados con servicios ambientales y actividades enmarcadas en el sector terciario como el turismo.
4. Posibilitar el acercamiento y la integración de las actividades rurales y urbanas en un territorio construido. Este aspecto demanda estudios estructurados para la identificación de territorios prioritarios en el país.
5. Abordar la construcción de procesos de DTR a escala regional y volver operativos estos procesos a partir de una visión integral que permita involucrar las dimensiones institucional, productiva, ambiental y social del territorio.
6. Identificar y poner en marcha actividades que posibiliten el desarrollo institucional para promover la descentralización, participación de la ciudadanía, coordinación interinstitucional de acciones y promoción de un marco de planeación y puesta en marcha del proceso.
7. Introducir políticas diferenciadas que posibiliten la puesta en marcha de proyectos multisectoriales estado-región e impulsados por los actores desde el territorio.
8. Buscar el crecimiento endógeno del territorio con base en sistemas localizados de producción con efectos de cascada.
9. Buscar la competitividad territorial y el fortalecimiento institucional en relación con mercados externos dinámicos.
10. Buscar la incorporación social y productiva de los pobres de la región, sus organizaciones de base y las redes sociales de las cuales disponen.
11. Reconocer la perspectiva de género como un factor que permea de manera transversal los procesos de DTR.

## Referencias citadas

- Calderón, Fernando *et al.* 1992. *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- CEPAL. 1992. *Social Equity and Changing Production Patterns: An Integrated Approach*. Santiago de Chile: ECLAC.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago de Chile: ECLAC.
- \_\_\_\_\_. 1988. *El desarrollo social en los años noventa: principales opciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Clemens, Harry y Raul Ruben. 2001. *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Delgadillo, Javier. 2007. Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina: problemas del desarrollo. *Revista Latinoamericana de economía*. 37(144): 97-120.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2007. Toward a Territorial Approach to Rural Development. *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics* 4(1): 66-98.
- Dirven, Martín. 2004. El empleo rural no agrícola y la diversidad rural. *Revista de la CEPAL* (83): 49-69.

Echeverri, Rafael y Octavio Sotomayor. 2010. *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CEPAL.

Echeverri, Rafael *et al.* 2005. *El enfoque territorial del desarrollo Rural*. San José de Costa Rica: IICA.

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

FAO. 2014. "Agricultura Familiar". Recuperado de: <http://www.rlc.fao.org/es/conozca-fao/prioridades/agricultura-familiar/> [acceso el 4 de abril de 2014].

FAO y BID. 2007. En: Fernando Soto Baquero *et al.* (ed.), *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile: Oficina regional para la FAO.

Farah, María Adelaida. 2011. "Las transformaciones rurales y las relaciones de género en América Latina: Aportes desde la "nueva ruralidad", las "estrategias de vida rurales" y la teoría de género". En: Yanga Villagómez *et al.* (ed.), *Territorios y actores rurales latinoamericanos: Nuevas Prácticas y nuevos modelos de gestión*. pp. 131-155. Zamora: El Colegio de Michoacán-Pontificia Universidad Javeriana - Universidad de Toulouse II-Le Mirail-IPEALT.

Giarracca, Norma. 2001. *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

\_\_\_\_\_. 1993. "Los pequeños productores en la nueva ruralidad: procesos y debates". Ponencia presentada en el XIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Caracas, 30 de mayo al 4 de junio.

- Helmsing, Bert. 1990. *Cambio económico y desarrollo regional*. Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes.
- IICA 2000. *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad: nueva ruralidad*. Ciudad de Panamá: IICA.
- ILPES. 2012. *Panorama del desarrollo territorial en América latina y el caribe 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kabeer, Naila. 1999a. Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. *Development and Change* 30(3): 435-464.
- Kay, Cristóbal. 2008. Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality? *Development and Change*. 39(6): 915-943.
- \_\_\_\_\_. 2007. Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. En: Pérez, Edelmira. (ed.), *La enseñanza del desarrollo rural: enfoques y perspectivas*. pp. 49-111. Bogotá: Javegraf.
- Lara, Sara. 1995. La feminización del trabajo asalariado en los cultivos de exportación no tradicionales en América Latina: efectos de una flexibilidad salvaje. En: Sara Lara (ed.), *Jornaleras, temporeras y Bóias-Frias: El rostro femenino del mercado de trabajo rural en América Latina*. pp. 13-34. Caracas: Nueva Sociedad.
- Llambí, Luis. 2000. "Global-Local Links in Latin America's New Ruralities". En: Cristóbal Kay (ed.), *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. pp. 176-191. Londres: ITDG Publishing:

- \_\_\_\_\_. 1994. Globalización y nueva ruralidad en América Latina: una agenda teórica y de investigación. *ALASRU-Revista Latinoamericana de Sociología Rural* (2): 29-39.
- Llambí, Luis y Edelmira Pérez. 2007. Nuevas ruralidades y viejos campesinismos: Agenda para una nueva Sociología Rural Latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. (59): 37-61.
- Murmis, M. 1994. Algunos temas para la discusión en la Sociología Rural Latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos. *Revista Latinoamericana de Sociología Rural*. (2): 5-28.
- Ortiz-Guerrero, Cesar. 2013. The new regionalism: policy implications for rural regions. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. 10(70): 47-67.
- Pasini, Elena. 2009. *Il contributo della ruralità allo sviluppo. Il Cile quale laboratorio applicativo*. Milano: Franco Angeli
- Pasini, Elena y Giorgio Franceschetti. 2011. Territorial approaches for rural development in Latin America: a case study in Chile. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias*. 43(1): 200-218.
- Pérez, Edelmira. 2002. "Lo rural y la nueva ruralidad". En: Edelmira Pérez (ed.), *Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Europa*. pp. 15-31. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación:
- Pérez, Edelmira. 2001. "Hacia una nueva visión de lo rural". En: Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* pp. 17-29. Buenos Aires: CLACSO.

- Pérez, Edelmira, María Adelaida Farah. 2007. "Nueva ruralidad en Colombia". En: Mario Hernández e Ivonne Meza (coord.), *Nueva ruralidad: enfoques y propuestas para América Latina*. pp. 77-126. México: CEDRS-SA.
- Pérez, Edelmira y María Adelaida Farah. 2001. *Memorias Seminario Internacional "La Nueva Ruralidad en América Latina. Maestría en Desarrollo Rural 20 años"*. Departamento de Desarrollo Rural y Regional. Maestría en Desarrollo Rural. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Pérez, Edelmira *et al.* 2008. *La nueva ruralidad en América Latina: avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Reardon, Thomas *et al.* 2001. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications. *World Development*. 29(3): 395-409.
- Rodríguez, Pablo y Esteban Tapella. 2008. *Introducción: transformaciones globales, modos de vida y desarrollo rural*. Buenos Aires: La Colmena.
- Rowlands, Jo. 1997. *Questioning Empowerment. Working with Women in Honduras*. Londres: Oxfam.
- Ruíz, Naxhelli y Javier Delgado. 2008. Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure*. 34(102): 77-95.
- Samper, Mario *et al.* 2006. *Jornada de reflexión y debate: políticas agropecuarias, estrategias de desarrollo rural, seguridad alimentaria, pobreza rural y servicios de extensión agrícola*. San José de Costa Rica: IICA – UCR – UNA – PDR – MAG – ANEAF – FAO – UNED – ITCR.



Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2004. 'Desarrollo territorial rural'. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2008. Towards a Territorial Approach for Rural Development. *Discussion Paper Series*. (17). Manchester: RIMISP

Sepúlveda, Sergio. *et al.* 2003. *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José de Costa Rica: IICA.



# Cuba: desarrollo y sostenibilidad en el contexto de la actualización del modelo económico

*Guillermo L. Andrés Alpízar<sup>1</sup>*

## Una introducción necesaria

En el caso de Cuba, al momento del triunfo revolucionario de enero de 1959, resultaba evidente la incapacidad del modelo capitalista para generar un auténtico proceso de desarrollo. Las difíciles condiciones imperantes en el contexto nacional crearon el escenario para que se iniciara un profundo proceso de cambios que alcanzó tempranamente una orientación socialista<sup>2</sup>.

Al respecto, no puede pasarse por alto que el gobierno revolucionario tuvo que enfrentarse en toda esta etapa a la hostilidad proveniente de los Estados Unidos, lo cual retroalimentó el proceso de profundas transformaciones que estaba operando en el seno de la sociedad. El bloqueo económico a este archipiélago, de particular dureza, se hizo acompañar por un conjunto de medidas políticas que incluyeron la expulsión de Cuba de la OEA y la ruptura de las relaciones diplomáticas entre el archipiélago y el grueso de los países latinoamericanos. Aunque los

---

1 Investigador del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba y Profesor Adjunto de la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana. Ponencia presentada con motivo del Seminario Internacional “Desarrollo: Narrativas y prácticas emergentes en América Latina”, realizado en el marco del encuentro del Grupo de Trabajo de CLACSO “Nuevas Perspectivas sobre el Desarrollo en América Latina y Política Pública” realizado en Bogotá, Colombia entre el 23 y el 25 de julio de 2014.

2 Como afirma Rodríguez: “Para modificar las condiciones preexistentes antes de 1959 en Cuba se requerían profundos cambios que pudieran asegurar un desarrollo real. En este sentido solo la concepción socialista del desarrollo se ajustaba a ese propósito, al asegurar la prevalencia de los intereses de la mayoría de la población en la propiedad de los medios de producción” (2011).



nexos históricos y culturales entre Cuba y Latinoamérica mantuvieron sus sólidas bases y a lo largo de los años hubo muy dignas excepciones, en dicho contexto, la alineación de los gobiernos de la región con las políticas de Washington marcó una buena parte de las relaciones entre ambos durante los primeros cuarenta años de la Revolución.

Paulatinamente, Cuba fue acercándose a la URSS y al bloque socialista en su conjunto, lo cual tuvo como uno de sus puntos culminantes la incorporación del archipiélago al CAME a partir de 1972. El elemento objetivo de este proceso, con independencia de las coincidencias en materia de política exterior entre estos países, radicaba en la incapacidad de la economía cubana para asumir con sus propios recursos un genuino proceso de desarrollo, tal como se había previsto en los primeros momentos. La falta de ahorro interno con el cual asumir un proceso inversionista capaz de influir virtuosamente en la superación de la deformación estructural de la economía, estimuló entonces los crecientes nexos de integración en el contexto de la llamada *división socialista internacional del trabajo*.

Al margen de estas limitaciones de recursos económicos<sup>3</sup>, las medidas de política pública asumidas por el gobierno revolucionario, fueron conduciendo a un proceso paulatino de desarrollo social en el país, orientado a saldar la enorme deuda social acumulada en los tiempos de la neocolonia, y en el cual se puso énfasis en sectores clave como la asistencia social, la educación y la salud. En su esencia, la atención al área social siempre fue vista como un elemento indispensable de la estrategia nacional de desarrollo, el cual tempranamente fue diferenciado de la visión reduccionista que lo limita al mero crecimiento económico.

Este énfasis en el desarrollo del área social ha sido, a lo largo de toda la historia de la Revolución, uno de sus sellos más distintivos y uno de los pilares sobre los cuales se ha sostenido el elevado consenso nacional sobre la viabilidad del socialismo en Cuba. Aunque a mediados de los años ochenta se hubo de iniciar un proceso de rectificación de errores y tendencias negativas para corregir las desviaciones presentes en la base económica de la sociedad, el componente cultural y humano de la Revolución se mantuvo intacto y continuó cosechando nuevos logros.

---

3 Derivada entre otros factores del atraso en el desarrollo de sus fuerzas productivas y la de heterogeneidad estructural inherente al desarrollo capitalista por el que se había conducido al país hasta ese momento.

Con la desintegración de la URSS y el desmontaje del CAME, un nuevo escenario se planteó para Cuba a inicios de los años 90. En el lapso comprendido entre 1989 y 1993, el PIB se contrajo casi un 35 %, las importaciones a precios corrientes se redujeron un 75 % y el déficit fiscal se elevó por encima del 30 % (Rodríguez 2011). El país se vio en la necesidad de cambiar radicalmente su política económica y reajustar su modelo de acumulación para atemperarlo a las nuevas circunstancias. Frente a un recrudecimiento del bloqueo económico por los Estados Unidos y la difícil situación que atravesaba el socialismo a nivel mundial, se mantuvo la decisión de salvaguardar el sistema socioeconómico del país, aun en el contexto de un deterioro muy significativo en la calidad de vida de la población. En esta etapa, que además de hizo acompañar por el avance de ajustes neoliberales por toda América Latina, se mantuvo la amplia cobertura social característica de épocas anteriores, realizándose un esfuerzo adicional para minimizar los retrocesos en los principales indicadores educativos y de salud.

La superación de los años más duros del periodo especial, justo en el tránsito de siglo, vino a plantear nuevos desafíos para la nación cubana. Se había garantizado la supervivencia del sistema, y conservado los rasgos básicos del modelo, pero pagando un significativo costo por ello. Los relativos niveles de igualdad logrados durante décadas atrás fueron retrocediendo paulatinamente, en la medida en que se fueron entronizando nuevas fuentes de riqueza individual, algunas de las cuales no tenían un origen lícito. Se enraizaron en la sociedad nuevos valores (o antivalores), alejados de los paradigmas defendidos en épocas anteriores, los cuales fueron vistos como la consecuencia indeseada de la necesaria apertura realizada para enfrentar la crisis que se presentó tras el derrumbe soviético.

Tras alcanzar en fechas cercanas al 2004 la recuperación del nivel del PIB de 1989, parecía que terminaba una etapa extremadamente difícil, aunque aún persistiesen importantes retos gravitando sobre la vida económica y social del país (Rodríguez 2014). Sin embargo, la falta de bases endógenas lo suficientemente fuertes como para sostener las altas tasas de crecimiento económico que se lograron a partir de 2005<sup>4</sup> así como el persistente incremento de la desigualdad y los bajos niveles de inversión y competitividad en el mercado mundial condujeron a que se mantuviera la necesidad de reajustar el rumbo y emprender un nuevo proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales.

---

<sup>4</sup> Ese año el crecimiento del PIB fue del 11,2%, mientras que en 2006 fue del 12,1% (ONE 2009). Estos resultados estuvieron parcialmente condicionados por cambios en la metodología de cálculo del PIB.

La combinación de los factores internos que lastraban el desempeño económico, así como el impacto de la crisis global iniciada desde el 2007, pusieron en evidencia la necesidad de transformar las bases mismas del desarrollo cubano, y superar la mirada cortoplacista en el diseño de la política económica doméstica. Es por ello que tras el arribo a la máxima magistratura de la República, por el entonces vicepresidente primero, Raúl Castro Ruz, se da inicio a un proceso profundo de reformas económicas que se ha denominado como *actualización del modelo económico y social*.

En el marco de dicha actualización del modelo es que puede comprenderse el lugar que

Cuba ocupa hoy en el contexto latinoamericano, como parte de un proceso de cambios de mucha mayor extensión, asociados, incuestionablemente a la emergencia de nuevos paradigmas para el desarrollo en nuestra región. Sin embargo, a partir de su propia singularidad histórica, los cambios en Cuba no pueden verse desde la necesidad de una ruptura sistémica, sino todo lo contrario, a partir de la necesidad de hacer sostenible el sistema social vigente para construir a partir del mismo la sociedad deseada.

Tomando en cuenta esta base, se puede afirmar que las perspectivas para el desarrollo de la sociedad cubana se encuentran determinadas por 1) los cambios en el modelo económico que se están produciendo encaminadas hacia 2) la consecución del paradigma del desarrollo socialista “próspero y sostenible”. Es por ello que para analizar la dinámica de ambos, y sus complejas relaciones, se ha estructurado este trabajo en dos secciones que abordan estos temas, respectivamente y que cierran con algunas consideraciones finales

En el primero de estos apartados se analizan las transformaciones del modelo, desde el punto de vista del documento programático bajo cuyo mandato se realizan (los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*), tomándose en cuenta el conjunto de decisiones que ya han sido implementadas y que resultan sintetizadas en ocho grandes direcciones que han adoptado estos cambios, junto a algunas consideraciones sobre la transformación de las formas de propiedad en Cuba. A partir de allí se introduce un segundo apartado para analizar la propuesta de un *socialismo próspero y sustentable* a partir de las principales variables que acompañan a este nuevo paradigma articulador del desarrollo en el archipiélago. Se concluye con algunas reflexiones finales, que más allá de considerarse como conclusiones, han de entenderse como el punto de partida para continuar reflexionando sobre estos temas.

## La actualización del modelo económico y social

Como se señaló arriba, para Cuba resultaba evidente la necesidad de comenzar un proceso de cambios que permitiera una transformación profunda del modelo económico, social y político<sup>5</sup> como la vía para concretar en todas sus potencialidades la sociedad socialista y, a partir de esta premisa, el camino hacia el desarrollo.

La aprobación de los *Lineamientos de la política Económica y Social del Partido y la Revolución*<sup>6</sup>, en las sesiones del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) de abril de 2011, ha sido la piedra angular de todo el proceso de transformaciones realizado en el país durante el gobierno del presidente Raúl Castro, aunque desde un tiempo antes se venían preparando las condiciones para iniciar ese proceso.

Para llegar a contar con este documento programático, fue necesario su análisis previo por parte de amplios sectores de la población<sup>7</sup>, con lo cual se fue articulando el elevado consenso social que acompañó a su aprobación y a muchas de las medidas que ya se han instrumentado. Para ello también se creó, como sostén operativo-institucional de los cambios, la Comisión Permanente del Implementación y Desarrollo, que desde el gobierno se ha encargado de velar por el cumplimiento paulatino de las 313 medidas y preceptos de política contemplados en los lineamientos.

Como principio para su introducción, se ha defendido la necesidad de que los lineamientos no representen una “terapia de choque” para la economía nacional, aplicando el precepto de que los cambios deben ser instrumentados “sin prisa pero sin pausa”. En la inmensa mayoría de los casos, predomina la experimentación antes de poner en vigor las medidas, siguiendo las metodologías aprobadas al respecto, a fin de ir previendo los alcances e impactos de las mismas.

---

5 En este caso no deben confundirse los cambios en desarrollo dentro del modelo de funcionamiento de la economía con cambios en el sistema socioeconómico vigente.

6 En adelante los lineamientos.

7 El proceso se concibió en tres etapas. La primera de ellas, denominada como “Consulta por todo el pueblo” consistió en el análisis del proyecto de Lineamientos en 163.079 reuniones, en las cuales se computaron 8.913.838 participantes y se realizaron 3.019.471 intervenciones. Con posterioridad esta se sometió a consideración de diversos órganos colegiados en el país.

Sin embargo, a pesar de todas las medidas que se han adoptado para evitar equivocaciones, resulta evidente que el proceso de actualización del modelo económico no está exento de potenciales errores, de ahí que resulta imprescindible su revisión sistemática con una mirada integral, no solo por parte de la Comisión Permanente de Implementación y Desarrollo, sino del conjunto de instituciones involucradas de una forma u otra con su materialización, como representantes de los intereses del pueblo. Por otro lado, ya en materia de resultados concretos, los cambios instrumentados han seguido al menos ocho grandes direcciones, las cuales de forma resumida (y sin pretender un ordenamiento jerárquico de las mismas) serían:

1. Transformación institucional, redimensionamiento del aparato estatal y cambios en sus relaciones con el resto de la economía.
2. Potenciación del rol de la empresa socialista dentro del modelo económico y reorientación estructural para el desarrollo del potencial productivo del país.
3. Rebalance de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales.
4. Eliminación de trabas burocráticas y regulaciones que entorpecen el desarrollo de las fuerzas productivas del país.
5. Cambios en las formas de propiedad (y su gestión) dentro de la economía nacional (otorgando un peso mayor a sus formas menos sociales).
6. Cambios en la estrategia de inserción internacional, buscando reducir o eliminar las vulnerabilidades del país en sus relaciones económicas externas.
7. Reforzamiento de los mecanismos de control del sistema económico-social.
8. Adopción de medidas para garantizar el sostenimiento de los indicadores sociales básicos y la estabilidad económica y política del país.

Es preciso, no obstante, realizar a continuación una evaluación más precisa de las transformaciones, que permita captar con mayor nivel de detalle los pasos



ya dados en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo político, social y económico.

En primer lugar, con (1) la transformación institucional, redimensionamiento del aparato estatal y cambios en sus relaciones con el resto de la economía, se han puesto en vigor un paquete de medidas que incluye transformaciones en el modelo desde los niveles centrales del país hasta los territoriales. En particular, resulta de gran importancia la aplicación del principio contenido en los lineamientos, para separar las funciones estatales de las gubernamentales, el que se ha hecho acompañar de un proceso de reordenamiento del aparato ministerial, así como de las principales empresas del país. En este marco, han surgido nuevas Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), tales como AzCuba, BioCubaFarma y la Empresa del Camarón, las cuales poseen una mayor independencia funcional y se subordinan directamente al Consejo de Ministros.

Estos cambios institucionales, a su vez, han permitido avanzar en (2) la potenciación del rol de la empresa socialista dentro del modelo económico y reorientación estructural para el desarrollo del potencial productivo del país, lo que ha sido particularmente impulsado a partir de 2014 con la aprobación del nuevo presupuesto del estado, en el cual se contempla la posibilidad de que las empresas –más independientes funcionalmente, al igual que las OSDE– puedan disponer de recursos para su recapitalización a partir de las utilidades y distribuir salarios entre los trabajadores más acorde con el aporte que estos realicen a la sociedad. Con ello se avanza tanto a la utilización del salario como estímulo a la productividad del trabajo como a una nueva forma de redistribución de la riqueza social que se orienta a la búsqueda de resultados concretos, le da una mayor fuerza a los mecanismos monetario-mercantiles y transita hacia un estadio en el cual el salario percibido por el trabajo realizado se convierta en la fuente principal de ingresos de la población.

Otra medida de particular importancia fue la creación de la categoría jurídica Empresa de Alta Tecnología (EAT), lo cual reconoció la trayectoria seguida por un conjunto de organizaciones, principalmente del antiguo Polo Científico del oeste de la Habana (ahora BioCubaFarma) y que permite la adopción de políticas especiales capaces de hacer avanzar la actividad innovadora en las mismas, con los consecuentes derrames sociales que esto conlleva.

Este nuevo rol para la empresa socialista, a su vez, se ha visto acompañado por la reorientación estructural para el desarrollo del potencial productivo del país, como parte de (3) un rebalance de los desequilibrios macroeconómicos funda-

mentales<sup>8</sup>, pues no puede olvidarse que Cuba es el país con mayor gasto público social de América Latina y el Caribe, pero también con la más baja tasa de formación bruta de capital fijo, en un contexto en el cual el envejecimiento poblacional (por solo citar un ejemplo) obliga en el largo plazo a incrementar la productividad del trabajo. Con la adopción de medidas como el inicio del proceso de reordenamiento laboral, destinado a hacer más eficiente la utilización del personal disponible a partir de la eliminación del subempleo en entidades del estado; la flexibilización de las normas de contratación, incorporando nuevos conceptos como el pluriempleo; los cambios en el sistema de jubilación, extendiendo las edades y condiciones para el retiro de la población económicamente activa y las nuevas directrices que rigen la política inversionista nacional, con énfasis en las inversiones productivas, especialmente incentivadas a través de la nueva Ley de IED, se trata de eliminar algunas distorsiones presentes en la estructura económica y potenciar el aporte de las fuentes generadoras de riqueza de las que dispone la economía nacional, a las cuales se ha incorporado, además, la iniciativa privada. En este contexto no se ha perdido de vista la necesidad de atender la evolución del presupuesto fiscal, en particular de las formas de financiamiento del déficit, el cual comenzará a ser asumido a partir de la emisión de títulos de deuda por las entidades bancarias correspondientes y no a través de la emisión monetaria como se hacía con anterioridad.

Adicionalmente, en 2013 fue anunciada la decisión de iniciar el proceso de eliminación de la dualidad monetaria y cambiaria, con lo cual se logrará paulatinamente una mejor capacidad para la medición de los fenómenos económicos y abrirá la posibilidad de utilización de la tasa de cambio como un instrumento efectivo dentro de la política económica nacional.

Junto a esto, se ha destacado la importancia del proceso de (4) eliminación de trabas burocráticas y regulaciones que entorpecen el desarrollo de las fuerzas productivas del país. Queda claro al respecto que se necesita un entorno regulatorio adecuado para que las instituciones puedan aprovechar las oportunidades que se crean en su entorno, lo cual es especialmente importante en el ámbito empresarial. Como un ejemplo a mencionar, se produjo un cambio en lo que se denomina *objeto social*, es decir, en la orientación específica de las actividades que pueden ser desarrolladas por las empresas y por otras formas de organización presentes en la economía nacional, permitiendo una mayor flexibilidad a la hora de identificar mercados,

---

8 Algunos de estos desequilibrios se mencionan explícitamente en los Lineamientos, como por ejemplo el desbalance financiero externo y aquellos derivados de la baja eficiencia económica interna (PCC 2011).

clientes, productos a desarrollar, etc. Por otra parte, ante cada nueva ley que resulta aprobada se ha llegado a determinar la cantidad de normas jurídicas de todo tipo que resultan derogadas, lo cual simplifica procedimientos, procesos y trámites que anteriormente se encontraban dispersos. Este tema, a su vez, está conectado con la centralización en la toma de decisiones y la escasa descentralización de la gestión económica, la cual si bien ha ido tratando de superarse paulatinamente, por su complejidad aparece todavía como una contradicción no resuelta.

Con 201 actividades aprobadas para ejercer el *trabajo por cuenta propia* (TCP), el país también ha ido avanzando en la incorporación al tejido productivo de (5) nuevas formas de propiedad (y gestión), lo cual evidentemente ha ido otorgando un peso mayor a las formas menos sociales de la propiedad en la economía nacional<sup>9</sup>. En la actualidad el TCP, dentro del cual se incluye la posibilidad de contratar a fuerza de trabajo, posee todas las garantías para el ejercicio pleno de sus labores dentro de las categorías aprobadas para ello, lo cual ha incluye una flexibilización de los mecanismos financieros disponibles para sus transacciones con el sector estatal, incluido el sistema bancario, que dispone de una política crediticia específica para el aporte de capital de trabajo para los mismos y la transferencia de la gestión (no de la propiedad) de algunos pequeños establecimientos estatales<sup>10</sup>. Se destaca aquí el surgimiento de cooperativas no agropecuarias en diversos ámbitos, tales como los servicios gastronómicos, informáticos, la construcción y el transporte; las cuales se encuentran en la actualidad bajo experimentación, a fin de aprobar próximamente las normas definitivas que regirán su funcionamiento. Este tema, por su importancia dentro del modelo cubano, será abordado con más detalles en el siguiente subcapítulo.

También se han producido (6) cambios en la estrategia de inserción internacional, buscando reducir o eliminar las vulnerabilidades del país en sus relaciones económicas externas. Una de las direcciones principales en las cuales se trabaja es la

---

9 Según informó la prensa nacional “Desde la flexibilización (octubre/2010) se ha venido produciendo un aumento sostenido de los trabajadores que se acogen a esta modalidad de empleo, aumentando 6 veces más de la cifra inicial (22 312), hasta llegar a alcanzar al cierre del mes de febrero/2014 la cifra de 129 476 las licencias vigentes correspondiéndole el mayor por ciento a las entregadas por parte de Trabajo, Como promedio se inscriben mensualmente más de 1 600 personas”.

10 En este punto se reconoce que las actividades aprobadas para ejercer por cuenta propia en su mayoría producen un bajo valor agregado, a las cuales les resulta inherente un bajo nivel de calificación, mientras que el país dispone de una gran masa de profesionales que han salido del sector estatal o se prevé que salgan del mismo y cuyas capacidades se subutilizan.

promoción de exportaciones de bienes y servicios y la sustitución de importaciones, con la finalidad de incrementar los beneficios provenientes del comercio exterior y reducir los riesgos propios del mismo. Al respecto son importantes los nexos existentes y potenciales entre los incentivos a la producción agropecuaria y las posibilidades reales que tiene Cuba para reducir el abultado déficit en el comercio de bienes. Asimismo, resultan importantes los esfuerzos para reorientar la distribución geográfica del comercio, a lo cual ha de contribuir la nueva Zona Especial de Desarrollo del Mariel. Del mismo modo, se continúa trabajando en pro de la integración regional, y en el aprovechamiento del potencial de complementariedad económica con los países del área.

Por otra parte, el proceso de cambios se ha visto apoyado en (7) un reforzamiento de los mecanismos de control del sistema económico-social, entre los cuales los más importantes desde el punto de vista institucional han sido la conversión del antiguo Ministerio de Auditoría y Control en Contraloría General de la República y el redimensionamiento del Instituto Cubano de Planificación Física. De particular importancia ha sido además el llamado del presidente Raúl Castro a enfrentar el delito, la corrupción y las ilegalidades, lo cual, además, ha generado varios procesos institucionales (en organizaciones como los Comités de Defensa de la Revolución, etc.) abogando por un mayor control, disciplina y orden social. Aunque desde el mismo inicio del proceso de actualización del modelo, se ha insistido en reforzar el papel de la contratación económica y el respeto a la institucionalidad del país; sin embargo, por encima de los controles económicos y financieros siguen predominando los controles administrativos, los cuales elevan la carga burocrática del estado.

Finalmente, en medio de la vorágine de transformaciones se ha insistido en que el estado debe (8) garantizar el sostenimiento de los indicadores sociales básicos y la estabilidad económica y política del país. De nada vale un proceso de transformaciones si estas no se realizan en beneficio de las personas, y si los potenciales avances en la economía se realizan a costa de un deterioro de los resultados en ámbitos sociales clave, como la educación o la salud. Aquí se incluye también los avances alcanzados en materia salarial, los cuales aún no han experimentado las mejorías que pudieran llegar a alcanzar en el nuevo marco regulatorio que les ha sido aprobado. En este sentido, las acciones que se realizan y que pueden ser consideradas como *ajustes sistémicos de eficiencia* deben ser compensadas con medidas de redistribución de la riqueza, de lo contrario, con independencia de su efectividad en el marco económico, generan contradicciones entre el estado y quienes han sido el principal componente de la base social de la Revolución, los trabajadores de la empresa socialista, en tanto resulta vital para la sostenibilidad

del proyecto en el largo plazo mantener el respaldo popular a la instrumentación de las medidas derivadas del proceso de actualización.

Los cambios en el modelo económico y social que se han fundamentado, además, se han hecho acompañar por una transformación en el modelo político del país, un componente que a nivel social será sintetizado con el *cambio de mentalidad* que ha sido promovido para acompañar las transformaciones.

### ***Cambios en la propiedad y su gestión en Cuba***

Uno de los elementos más significativos del proceso de actualización del modelo económico ha sido la apertura de nuevas oportunidades para el trabajo por cuenta propia, el cual desde un primer momento ha ido aprovechando el espacio concedido y posicionándose de cara al futuro. Según las últimas estadísticas publicadas, el total de personas incorporadas de una forma u otra al TCP se elevó a 455 577 (Cubadebate 2014).

Particularmente, Fernández (2013) hace hincapié en la apuesta de largo plazo dentro del nuevo modelo por formas menos sociales de propiedad, aunque se haya reconocido por las autoridades cubanas que no se privatizarán activos propiedad del estado, una práctica que fue muy común en América Latina en épocas del ajuste neoliberal, y que, desafortunadamente, ha vuelto a ser noticia en el contexto de la crisis europea. Es innegable, no obstante, tomar en cuenta que el ascenso de ese conglomerado de actividades incluidas dentro del *trabajo por cuenta propia*, produce un impacto en la sociedad que resulta necesario ver tanto desde el punto de vista de las oportunidades que crea como de los desafíos que van siendo impuestos en un contexto de una economía sujeta a una profunda transformación.

El asunto aquí sería determinar en qué medidas estas formas menos sociales influirán en el funcionamiento de la economía, y como sería el nuevo sistema de relaciones que van creando en la medida que van avanzando y consolidando su posicionamiento en el contexto cubano, visto desde la perspectiva de garantizar la sostenibilidad del nuevo modelo económico, al cual corresponde la responsabilidad histórica de constituirse en pivote para el desarrollo del país. Sin pretender avanzar mucho en este tema, es posible adelantar algunas ideas al respecto.

El avance de nuevas formas de propiedad en Cuba, más allá de la introducción de costos de propiedad privada en el seno de una sociedad que se declara abier-

tamente como anticapitalista, y del hecho real de la expansión de una clase social con intereses antagónicos a los de los trabajadores empleados por ella, plantea a su vez retos sistémicos que resultan también claves para la supervivencia del ordenamiento social hasta ahora vigente. En especial, sería oportuno concentrarse en uno de ellos, la relación entre esas formas capitalistas que operan a lo interno de la economía y la empresa socialista.

Este asunto, aunque puede verse desde otras perspectivas, es posible entenderlo a partir de las diferencias de productividad que se van a establecer entre las organizaciones económicas privadas (acá resulta indistinto si el propietario es un cuentapropista cubano o un inversor extranjero) y las estatales. Suponiendo que hay no existen otro tipo de restricciones en el mercado interno, aquellas entidades que logren ser más productivas e innovadoras, en el largo plazo serán capaces de apropiarse de una mayor cuota de la riqueza creada a nivel social y, por lo tanto, dispondrán de las condiciones para incrementar en mayor medida las escalas de la reproducción, y con estas, la concentración de la riqueza. En este momento el lado hacia el cual se pudiese llagar a inclinar la balanza en Cuba aún no está decidido<sup>11</sup>.

Manteniendo el supuesto de que no existen restricciones en el mercado interno (aunque actualmente las hay y son bastantes), entonces se arriba a varios escenarios posibles que sería interesante comentar con más detalles empleando este sencillo modelo de dos sectores (atendiendo a las principales formas de propiedad), el capitalista y el socialista, dentro de la misma economía.

El primero de los escenarios posibles, el deseado, sería aquel donde esa empresa socialista, boyante, es capaz de ser el ente más dinámico de la economía y sustento de un avance permanente de las fuerzas productivas desde una perspectiva sistémica, es decir, de afianzamiento de las relaciones de producción socialistas que permiten ir avanzando en el desarrollo del modelo de sociedad al que se aspira construir y que actualmente constituye una parte esencial del imaginario de la sociedad cubana. Entonces estaríamos ante la presencia de ese socialismo *próspero y sostenible* que el país necesita, en el cual las contradicciones inherentes al funcionamiento del modelo económico se van reduciendo o eliminando paulatinamente.

---

11 Esto se complejiza pues entre los principios de política que se manejan se encuentra la no acumulación de capital por parte de personas naturales, pero no queda muy claro la forma práctica en las cuales esto se llevará adelante.

El segundo, menos probable, reproduce un equilibrio entre el sector socialista y el sector privado en el cual las proporciones entre ambos se mantienen constantes y dentro de las consideraciones tenidas como idóneas, o al menos sostenibles, para los entes decisores de la economía nacional. La empresa socialista, que cedió ciertas partes del mercado a la IED y las PYMES, considera que es más eficiente que estas en la generación de bienes y servicios dentro de mercados específicos, fundamentalmente aquellos de marcado carácter estratégico. La planificación sigue siendo el eje articulador del modelo.

El tercer escenario, que pudiera denominarse como el más complejo, se caracteriza porque el capital privado se convierte en el ente más dinámico de la economía y comienza a ganar espacio dentro de la vida económica nacional. En términos de la teoría marxista, las oportunidades para el avance de las fuerzas productivas del sector estatal, al ser menores que las del sector privado, provocaría que las primeras sean vistas como un freno para el desarrollo de la sociedad. Este efecto, de naturaleza antisistémica, conspira contra los ideales de sociedad concebidos socialmente y ofrece un margen de posibilidad para que se vayan introduciendo paulatinamente relaciones de producción capitalistas, hasta el punto en que estas sean dominantes en la economía nacional. Dentro de este escenario, para evitar entonces la situación expuesta, se aplicarían un conjunto de medidas administrativas (límites a la reinversión de utilidades, a las transferencias de capital al exterior, a nuevas inversiones internas, etc.) que si bien pueden llegar a ser efectivas en el corto plazo, violentan la actuación de las leyes económicas asociadas al mercado<sup>12</sup>, y tienden a incrementar la fractura entre el potencial productivo de la nación y su capacidad real en un momento dado, es decir, entre el desarrollo posible de la producción y el desarrollo alcanzado por esta. Se crea así un conflicto de nueva naturaleza que si por un lado pone en peligro la sostenibilidad del socialismo, por otro lado su atención demanda medidas que no eliminan las contradicciones que se presentarían en la base económica del sistema.

Complejizando un poco más el análisis, tampoco puede desconocerse que bajo las condiciones proyectadas de inversiones transnacionales y una expansión del sector capitalista entre el conjunto del denominado como *trabajo por cuenta propia*, la empresa socialista cubana queda de cierta forma atrapada en el espacio que dejan ambas, comprimida por la actuación del capital en dos escalas de reproducción bien distintas, aunque igualmente importantes para producción de

---

12 No olvidar que bajo el contexto de la actualización del modelo económico hay un cambio conceptual importante, a partir del cual se le otorga un papel mucho mayor a las relaciones monetario mercantiles.

bienes y servicios. De tal forma se genera un *efecto sándwich* en el que la empresa socialista puede ver comprometido su futuro, si no es capaz de convertirse, por sus características endógenas, en el sector más dinámico de la economía, tal como se presenta en el primer escenario.

Evidentemente, en este contexto también se pueden inferir un conjunto de escenarios intermedios, dados por la heterogeneidad de la estructura económica, aunque en este momento los tres escenarios presentados sean los más representativos y abarcadores<sup>13</sup>.

### **Hacia nueva visión del desarrollo: el paradigma del socialismo próspero y sustentable**

Más allá de los elementos particulares analizados en el apartado anterior, y con una mirada de largo plazo, es preciso profundizar en el desarrollo de la nación en sí mismo, a partir de la visión articuladora que lo presenta como el fin último al cual se encaminan todas las transformaciones que se realizan actualmente.

En Cuba, con independencia de los elementos que puedan ser extraídos de un contexto más general, la noción de desarrollo está fuertemente imbuida de las particularidades de la dinámica social que ha seguido la nación en su devenir histórico, de tal forma que grandes demandas de los pueblos latinoamericanos en la actualidad, tales como la protección del medioambiente, la reducción de la inseguridad o la consolidación de sistemas de salud pública gratuita y con calidad, aun reconociendo los grandes desafíos que persisten a lo interno del país en este plano, aparecen relegados a un segundo plano, resaltando en el caso cubano la necesidad de dinamizar el crecimiento económico del país y los procesos de redistribución social de la riqueza, los cuales deben ir conduciendo a un incremento del consumo del individuo y del bienestar material de la sociedad.

De aquí se deriva que uno de los ejes principales de transformación social sobre el que se incida actualmente es el terreno económico, hacia el cual se han volcado los

---

13 A partir del análisis de los escenarios descritos se resalta la importancia de que se potencien nuevas formas de gestión donde la propiedad sea más social que la propiedad privada (i.e. las cooperativas) y se tomen medidas concretas para enfrentar directamente los diferentes grados de alienación que pueda tener el trabajador estatal.



mayores esfuerzos en el contexto de la actualización, sin dejar de reconocer el matiz político que adquiere cualquier proceso de este tipo.

La nueva perspectiva en la que se enmarca esta transformación, aparece en la lógica discursiva del país a partir del concepto de un socialismo *próspero y sostenible*. Esta propuesta, que ha sido utilizada desde el presidente de la nación hasta por los trabajadores en la celebración de su día<sup>14</sup>, sintetiza el nuevo rumbo que ha trazado la nación en el empeño de actualizar su modelo económico y, de cierta forma, dota a dichas transformaciones de un paradigma conceptual sobre el cual se van articulando los cambios profundos que han sido propuestos o que ya se ejecutan en el país.

Resulta entonces importante repensar por un momento algunas de las principales ideas que aparecen contenidas en la noción de socialismo próspero y sustentable, reconociendo de antemano las diversas lecturas que pueden derivarse de su interpretación.

En primer lugar, el socialismo *próspero y sostenible* aparece no como una realidad concreta, lograda, sino como el objetivo estratégico que debe ser alcanzado mediante el proceso de transformaciones en curso. Con ello se reconoce las múltiples contradicciones que han caracterizado el modelo de desarrollo cubano, las cuales se vieron exacerbadas durante la etapa más aguda de la crisis, luego de la desintegración del bloque socialista. De ahí que resulta necesario efectuar cambios en la base económica de la sociedad, tanto a nivel de relaciones de propiedad, identificados como los cambios más profundos y complejos, como en todo el sistema de relaciones que comprenden el mecanismo de funcionamiento de la economía en el país. Esta noción de la futuridad de los resultados esperados, a su vez, está directamente relacionada con las actuales limitaciones que tiene la economía cubana para su despegue (deuda externa acumulada, descapitalización del sector productivo, restricciones de acceso al financiamiento externo, etc.) y apuesta por una evolución del modelo favorable en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, esta apuesta aparece bajo el sello de las relaciones socialistas de producción, las cuales resultan el factor decisivo que conduce hacia el tránsito de lo *próspero* y los *sostenible* propuesto en el nuevo modelo. En este marco hay un reconocimiento explícito a la necesidad de mantener la esencia económica y también política que ha acompañado a la Revolución durante más de cincuenta años. Aunque desde la propia política de renovación se reconocen las limitaciones inherentes al

---

14 Se hace referencia a la celebración del primero de mayo.

funcionamiento de la economía nacional, ello no es un obstáculo para que se asuma lo válido del modelo socioeconómico que le ha permitido al país un desarrollo social en ciertas áreas, con indicadores comparables a los de muchos países desarrollados. La persistencia del socialismo, a su vez, solo puede ser validada a partir de la capacidad del sistema para generar el círculo virtuoso en el cual la concreción de los resultados propuestos aliente a su vez nuevos cambios más complejos. De ahí que se vaya dando una relación dialéctica entre la consecución de los objetivos propuestos, con énfasis en el desempeño económico junto al sostenimiento de los logros sociales, y la propia supervivencia sistema social dominante. Bajo el nuevo modelo, el uno no puede perpetuarse sin los otros.

A tono con lo anterior, no puede olvidarse que la noción de prosperidad apunta directamente a la necesidad de asegurar un crecimiento económico sostenido que logre redistribuirse en la sociedad y se convierta en la vía fundamental para la satisfacción de las necesidades de consumo de amplios sectores de la población<sup>15</sup>. Hacia esa dirección se han concentrado muchas de las medidas adoptadas hasta la fecha, aunque el último componente de este ciclo, el que busca el incremento del ingreso de los trabajadores, resulte el más complejo debido a su relación directa con la evolución de la productividad del trabajo (relación que se ha vuelto más estrecha a partir de las últimas decisiones adoptadas sobre los esquemas de pago en las empresas del estado).

Es necesario precisar además que en las perspectivas del desarrollo próspero y sostenible, aquellos factores endógenos, inherentes a la realidad nacional, están a su vez muy influenciados por elementos propios del contexto internacional en el que se desenvuelve Cuba. Al respecto, ha de señalarse el contexto más general de crisis capitalista que ha caracterizado a la economía mundial durante los últimos cinco años, el cual –con independencia de ciertos momentos puntuales, como el boom de las *commodities*– ha determinado una situación no propicia para estimular el crecimiento del país. Esto, a su vez, se hace acompañar con un sostenimiento de la política de bloqueo por parte del gobierno de Estados Unidos, lo cual impide el acceso al principal mercado de bienes, servicios y capitales del mundo, el que además se encuentra muy cercano geográficamente y con el cual se mantuvieron profundas relaciones de dependencia, al menos durante la primera mitad del siglo XX. En la arena internacional, el conjunto de regulaciones del bloqueo (por ejemplo

---

15 Se señala que para muchas personas, el socialismo en Cuba tiene la necesidad de relegitimarse como un sistema socioeconómico capaz de satisfacer las necesidades y expectativas de la población, en un contexto mundial globalizado en el cual las especiales relaciones que unieron a Cuba con la extinta URSS no se repetirán jamás.

la imposibilidad de utilizar el dólar para las transacciones comerciales) constituye el principal obstáculo para el desarrollo de Cuba.

Por otro lado, hacer una referencia a la sostenibilidad o sustentabilidad del modelo cubano, se va más allá de los términos asociados a la protección medioambiental que resultan tan comunes en nuestros días. Asumir la idea de un socialismo sustentable, como ya se pudo apreciar en el segundo apartado, implica otras dimensiones entre las cuales el medio humano no es sino una variable entre otras, que además ha estado hasta el momento entre las menos críticas. Es por ello que se pueden esbozar otros enfoques que particularicen en elementos como la sostenibilidad económica, política, social, ambiental, etc. Encontrar un balance para estos, donde se ponga de manifiesto el potencial creador de los habitantes del archipiélago, constituye entonces el principal reto del actual proceso de actualización, que por encima de todo tendrá que seguir apostando por la justicia social.

## Consideraciones finales

Evidentemente, un trabajo de esta naturaleza no puede cubrir en todas sus dimensiones la complejidad del proceso de desarrollo de un país, resultando al final que las deudas analíticas acumuladas en muchos casos pueden ser mayores que los resultados expuestos.

Con los profundos cambios que actualmente ocurren en Cuba, derivados de la necesidad histórica, económica y social de transformar el modelo vigente (no el sistema, que continúa siendo socialista) se abren las puertas a nuevos desafíos estructurales de gran magnitud. En este momento es posible avizorar que la interacción entre el sector empresarial socialista y las formas capitalistas que se comienzan a introducir paulatinamente en la economía nacional será un elemento crítico para asegurar la capacidad del sistema socioeconómico para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, es decir, para lograr una sociedad socialista *próspera y sostenible*. Por esa razón se considera necesario continuar investigando sobre esta problemática, aunque no pueden ser puestos a un lado otros debates esenciales tales como la relación entre plan y mercado, centralización y descentralización, etc.

Se abren, sin embargo, nuevas perspectivas de desarrollo para la sociedad cubana, las cuales indudablemente contribuyen a construir una realidad distinta, con la responsabilidad de acercarse cada día más a los objetivos planeados.

## Referencias citadas

- Alienes, Julian. 1957. El desarrollo económico de Cuba. En: Rafael Sorhegui (comp.), *Antología del pensamiento económico Cubano*. La Habana: Félix Varela.
- Cubadebate. 2014. “Trabajo por Cuenta Propia crece y se valida como opción de empleo en Cuba”. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/03/19/trabajo-por-cuenta-propia-crece-y-se-valida-como-opcion-de-empleo-en-cuba/#.U82Ay6Lldkg> [acceso el: 15 de Julio de 2014].
- Fernández, Oscar. 2013. La actualización del modelo económico. Omar Everleny Pérez y Ricardo Torres (comp.), *Cuba: la ruta necesaria del cambio económico*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. 2009. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONE.
- PCC. 2011. “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”. Recuperado de [http://www.ecured.cu/index.php/Lineamientos\\_de\\_la\\_pol%C3%ADtica\\_econ%C3%B3mica\\_y\\_social\\_del\\_Partido\\_y\\_la\\_Revoluci%C3%B3n](http://www.ecured.cu/index.php/Lineamientos_de_la_pol%C3%ADtica_econ%C3%B3mica_y_social_del_Partido_y_la_Revoluci%C3%B3n)
- Rodríguez, José Luis 2011. *Notas sobre economía Cubana*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Rodríguez, José Luis. 2014. *Cuba: Bases y complejidades de la política económica actual*. Inédito.

# Develando a Isis, desarrollo basado en la expulsión de fuerza laboral: el caso de los países del Triángulo Norte de Centroamérica

*Silvia Irene Palma C.* <sup>1</sup>

*Juan Jacobo Dardón Sosa* <sup>2</sup>

## Las migraciones en, desde y hacia los países del Triángulo Norte de Centroamérica

En Centroamérica persisten los problemas de orden estructural heredados desde la colonia que históricamente han estado asociados con los desplazamientos de población en, desde y hacia los países de esta región. Los modelos económicos regionales continúan favoreciendo la concentración de capital sin garantizar mecanismos efectivos de redistribución social, profundizando desigualdades, particularmente en los países del Triángulo Norte de esta región (Guatemala, El Salvador y Honduras). Aunque con diferencias relativas, la ausencia o insuficiencia de políticas públicas sociales tendientes a contrarrestar los impactos de políticas económicas de desarrollo de corte neoliberal, hasta ahora han sido incapaces de incluir al conjunto de las poblaciones de cada uno de los países de la región fomentando los desplazamientos laborales extraterritoriales.

---

1 Silvia Irene Palma C. Directora Ejecutiva e Investigadora de INCEDES. Realizó estudios de Licenciatura en Psicología Clínica en la URL en Guatemala. Magister en Psicología Social en la UNAM México. Magister en Desarrollo Social en la UVG Guatemala. Candidata a Doctor en Ciencias Políticas y Sociología en la UPSA / Programa Guatemala.

2 Juan Jacobo Dardón Sosa. Coordinador Académico e Investigador del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES. Doctor en ciencias en ecología y desarrollo sustentable por el Colegio de la Frontera Sur de México, Maestro en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma de Xochimilco, México, Médico y Cirujano por la Universidad de San Carlos de Guatemala.



De esta ecuación, el comportamiento actual de las migraciones en la región, en especial el de los países del triángulo norte centroamericano, permite indicar que el patrón principal de los desplazamientos sea Sur-Norte y Sur-Sur, como se verá adelante; y que Centroamérica forma parte de un sistema migratorio regional<sup>3</sup> articulado estrechamente con México y Estados Unidos, y más recientemente también con Canadá, en cuya estructura se encuentran y comparten los factores económico, políticos y sociales que provocan los desplazamientos en el marco del afianzamiento de la globalización.

Asimismo, las migraciones ocurridas a lo largo del siglo XX y lo que va del presente, pueden ser entendidas también como consecuencia de los conflictos sociales y políticos vividos en la región, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado. De esta cuenta se puede indicar que los principales motivos que han impulsado las migraciones desde estos países pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- *La necesidad de salvaguardar la vida:* en el contexto de los conflictos sociales y políticos vividos en la región así como en situaciones de violencia intrafamiliar y recientemente también, como consecuencia del deterioro de la seguridad pública. Estas situaciones han sido el motivo principal para que personas y familias centroamericanas hayan gestionado la condición de asilados o refugiados (en México, Estados Unidos, Canadá y algunos otros países de Europa y Oceanía). Asimismo, dentro de este marco también se ubican los desplazamientos humanos ocurridos en contextos de desastres naturales<sup>4</sup> y del despojo a campesinos o comunidades rurales de tierras para el impulso de megaproyectos<sup>5</sup>.
- *La necesidad de ingreso mediante la inserción laboral para el mejoramiento o sostenibilidad de las condiciones de vida:* ha sido la razón principal para que en y desde Centroamérica

---

3 Tomando en cuenta el comportamiento de los flujos migratorios en Centroamérica, se observan dos grandes grupos de países que forman circuitos migratorios relativamente diferenciados: a) el Triángulo Norte integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, articulados a Belice y al sur de México; y, b) el Triángulo Sur, formado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá vinculados con Colombia y Venezuela.

4 Por ejemplo: en el caso de Honduras el huracán Mitch, ocurrido en 1998. Véase, Figueroa (2011:13), “Sin embargo, es a partir de los años ochenta que la emigración de hondureños empieza a adquirir una representación más amplia y masiva, hasta llegar a alcanzar altas cuotas y mayores dimensiones en los años posteriores al huracán Mitch”.

5 Cita de NALAAC (2010) en Morales *et al.* (2011) “(Los megaproyectos) tienden a llevar a la imposibilidad de sostener la economía campesina y la implantación de grandes proyectos de desarrollo con menor capacidad de generación de empleo. Los resultados de este tipo de desarrollo son dos: en el mediano y largo plazo, el desplazamiento y migración forzada por razones económicas. En el corto plazo, el desplazamiento provocado directamente por proyectos supuestamente de desarrollo”.

se observen desplazamientos humanos con propósitos laborales dentro de los países del área (en la agricultura: café, banano, caña de azúcar, principalmente), dentro de la región (en la agricultura, comercio, construcción y servicios) (Aguilar 2013) y hacia afuera de esta especialmente en el sur de México y Estados Unidos, pero también Canadá a través de Programas de Trabajadores Temporales (Ancheita y Bonicci 2013).<sup>6</sup>

A partir de estas consideraciones, puede indicarse que la región centroamericana es el escenario donde ocurren migraciones mixtas entre las que se hace cada vez más difícil distinguir con claridad los movimientos de trabajadores y de refugiados, particularmente los provenientes de los países del Triángulo Norte (Sarmiento 2014).<sup>7</sup>

En ese marco y a pesar de las limitaciones de información sobre el tema, estimaciones conservadoras indican que en el Triángulo Norte de esta región, un poco más del 20% de su población total ha migrado y un poco más del 40%, de manera indirecta, se vincula con este proceso (INDH/ PNUD 2005 e INDH/PNUD 2006-2007, CONARE 2011). Por otro lado, se estima que en los últimos treinta años, probablemente un tercio del total de la población centroamericana ha vivido una experiencia migratoria directa, sea hacia países del norte de América (México, Estados Unidos y Canadá), dentro de la región centroamericana y, en la última década, también hacia países de Europa como España, Italia, Francia, entre los más importantes.

País de origen	País de destino					
	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador
Belice	-	1,20	0,56	-	0,05	1,10
Costa Rica		1,52	6,77	28,35	4,20	2,90
El Salvador	2,38	24,98	29,45	6,43	1,75	
Guatemala	-		19,77	4,64	0,87	29,60
Honduras	-	10,99		32,60	0,81	38,90
Nicaragua	68,23	11,22	28,72		6,99	26,00
Panamá	-	0,39	2,50	1,34		1,50

Nota: República Dominicana, sin datos.

**CUADRO 1.** Proporciones de población migrante según país de origen y país de destino  
Fuente: Aguilar et al. (2013:14).

6 Véase Ancheita y Bonicci (2013). El estudio analiza seis sistemas que buscan regular la migración temporal en esta región y que abarcan el corredor de Centroamérica y Norteamérica.

7 Véase Sarmiento et al. (2014: 5-6), en donde se presenta una tipología de procesos que han provocado desplazamientos humanos.

Asimismo, se observan cambios en los mercados laborales intrarregionales principalmente por la presencia de trabajadores temporales, especialmente de origen nicaragüense, en países como Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá, además del destino históricamente reconocido que estos han encontrado en Costa Rica (Baumeister *et al.* 2008, Palma *et al.* 2013).

Para algunos estudiosos de la materia (Baumeister 2011), los movimientos de trabajadores intrarregionales son parte de un proceso que da cuenta de una relativa intensificación y diversificación de la ocupación laboral regional de una mano de obra de recambio o reemplazo, con una importante participación de población joven y femenina que se inserta en empleos que usualmente eran utilizados por nacionales que principalmente han emigrado a Estados Unidos.

País de Residencia	0 a 14 años	15 a 39 años	40 a 59 años	60 y más
<b>Guatemala(2002),</b> (considera la población inmigrante intrarregional)	14,30	52,57	22,07	11,06
<b>El Salvador (2007),</b> (considera la población extranjera total viviendo en el país)	25,10*	44,0	21,5	9,50
<b>Honduras(2012),</b> (considera la población inmigrante intrarregional)	12,09	41,22**	24,79	21,90

Notas: \* Rango identificado caso de El Salvador se encuentra entre 0-19 años según informe nacional. \*\*Rango identificado caso de El Salvador se encuentra entre 20-39 años según informe nacional.

CUADRO 2. Distribución de inmigrantes por rangos de edad (en porcentajes)

Fuente: Aguilar *et al.* (2013:15).

La fuerte presencia femenina, pero también de adolescentes y niños, es cada vez más notable en la composición de los flujos internacionales así como en las migraciones internas e intrarregionales. Según Aguilar, Cosío y Durán (2013), este comportamiento no solo ha reconfigurado el mercado laboral sino que también la naturaleza del trabajo mismo, aumentando la vulnerabilidad de las personas trabajadoras así como la garantía de sus derechos humanos y laborales.



País de residencia	Hombres	Mujeres
<b>Guatemala (2002)</b> , (solo considera inmigrantes centro-americanos)	39,00	61,00
<b>El Salvador (2007)</b> , (considera la población extranjera total viviendo en el país)	45,90	54,10
<b>Honduras (2001)</b> , (solo considera inmigrantes centro-americanos)	47,86	52,14

**CUADRO 3.** Distribución de inmigrantes por sexo (en porcentajes)

*Fuente: Aguilar et al. (2013: 17).*

En el conjunto de las migraciones regionales destacan los procesos de repatriación, sea a través de las deportaciones de personas migrantes desde Estados Unidos o de los eventos de devolución / repatriación desde México (Dardón 2009). De acuerdo con cifras oficiales, entre el año 2005 y 2011 fueron deportados por vía aérea desde Estados Unidos 458.151 personas a Guatemala, Honduras y El Salvador. Entre los años 2005-2010, fuentes oficiales reportan la deportación de 168.102 guatemaltecos<sup>8</sup>; 173.557 hondureños<sup>9</sup>; y, 116.492 salvadoreños<sup>10</sup> desde Estados Unidos. Por su parte, la información reportada por el Instituto Nacional de Migración (INM) de México, acerca de los eventos de devolución o repatriación desde ese país, registran 618.286 sucesos de este tipo. Para los años 2005-2011, los datos reportados por el INM indican que por vía terrestre ocurrieron 587.428 eventos de repatriación de guatemaltecos; 220.124 de salvadoreños y 437.803 de hondureños. El conjunto de estas repatriaciones destaca la creciente presencia de niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados<sup>11</sup>. En términos generales se observa que un poco más del 3% de los procesos de repatriación son de personas menores de edad.

8 <http://www.migracion.gob.gt/index.php/descargas/category/16-deportados.html>

9 [http://www.prensalibre.com/internacional/69\\_mil\\_hondurenos-deportados-EE-UU-Mexico\\_0\\_1057694337.html](http://www.prensalibre.com/internacional/69_mil_hondurenos-deportados-EE-UU-Mexico_0_1057694337.html)

10 <http://www.departamento19.hn/index.php/portada/69-actualidad/17479-el-salvador-reci-bio-mas-de-35000-deportados-desde-eeuu-y-mexico-en-2013.html>

11 Para finales del 2013 y principios del 2014, este tipo de desplazamientos experimentó una importante intensificación, a tal grado que generó acciones de diálogo entre los gobiernos de los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica con el de Estados Unidos. De manera inusitada, este proceso ha logrado una importante cobertura mediática regional e internacional con lo cual organizaciones de sociedad civil, gobiernos y organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado planteando posicionamientos que incluyen la necesidad urgente de atención especial a estas poblaciones, tanto en los países de origen como en los de destino.

Actualmente, un factor que limita la caracterización de los flujos migratorios en la región es la falta de sistemas de información confiables. La información disponible no permite identificar apropiadamente los perfiles socio-demográficos de las personas que se desplazan en, a través y fuera de la región; las amenazas y riesgos que enfrentan, así como los puntos donde se ubican estos a lo largo y ancho del circuito migratorio. En aquellos casos donde existe, la información es mayoritariamente generada por fuentes oficiales, a través de censos nacionales, registros administrativos migratorios recopiladas por los organismos encargados de controlar la migración y/o, en menor medida, por encuestas específicas con coberturas limitadas. A la fecha se observa que la información existente ha sido generada sin criterios metodológicos, temporales y territoriales armonizados, lo cual dificulta su utilización con el propósito de dar seguimiento al proceso migratorio y la comparación entre países y periodos de tiempo.

Finalmente, en términos de política regional no existe un enfoque de fomento de la circularidad migratoria a partir de la intervención de los estados como entes rectores y responsables de la garantía de los derechos de las personas trabajadoras en las migraciones.

Al contrario, ocurre un fenómeno de desterritorialización o extensión del territorio de las fronteras para el control de las migraciones a partir de la aplicación de una noción de política de seguridad que considera las migraciones desde un análisis de riesgos como *amenaza* a la seguridad de los estados en los procesos de cruce de fronteras, tránsito, internación y estancia en condición migratoria irregular en el país de destino. Nuevos *pretextos* para militarizar las fronteras entre países y reeditar la definición de los controles en territorios geopolíticamente importantes a los intereses de una agenda hemisférica de seguridad, a la cual, como se plantea en las reflexiones, los países responden contradictoria o perversamente.<sup>12</sup>

### **Perspectiva económica de las migraciones en los países del Triángulo Norte de Centroamérica**

La evolución de las economías de los países del norte de Centroamérica durante la primera década de este siglo se ha mantenido con cierta estabilidad en el crecimiento económico, con excepción del año 2009, pero no lo suficiente para

---

12 Para la ampliación de este enfoque de análisis, véase en [www.estudiosdemigracion.org](http://www.estudiosdemigracion.org) el documento INCEDES-INEDIM (2011). Seguridad para el migrante una agenda por construir.

generar una derrama económica que permita a los países solventar con suficiencia las demandas internas de empleo digno y bienestar de sus sociedades. En los últimos años de este periodo, se le ha atribuido al factor de la crisis externa el efecto negativo del PIB en El Salvador y Honduras para el año 2009 y su leve recuperación en los tres países durante el 2010<sup>13</sup>. Sin embargo, se indica como la principal razón del lento crecimiento del PIB mantenerse como economías primario exportadoras, situación que está en constante riesgo al variar los precios de sus principales productos de exportación en el mercado internacional.

El PIB nominal (con base en el 2000 y a precios constantes) durante el periodo 2000-2010 creció en Honduras un 32,9 % seguido por Guatemala con 28,0 % y El Salvador con 17,1 %. Este orden se invierte al analizar los datos del PIB per cápita que colocan a El Salvador con el mejor indicador con US\$ 2.583, seguido de Guatemala con US\$1.657 (2/3 tercios de El Salvador) y a Honduras con US\$ 1.328 (1/2 de El Salvador). Sin duda, las altas tasas de natalidad en Guatemala (33,2/1000h) y Honduras (27,73/1000h) explican en gran parte los contrastes con el comportamiento del PIB per cápita de El Salvador (20,37/1000h).

País	PIB per cápita real en miles de dólares (base 2000)			Crecimiento porcentual del PIB real (base 2000)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Guatemala	1.532	1.572	1.657	3,6	3,3	2,5
Honduras	1.160	1.254	1.328	5,7	6,1	2,5
El Salvador	2.094	2.144	2.583	2,2	3,3	1,0

Elaboración propia con base en CONARE (2011). Programa Estado de la Región.

**CUADRO 4.** Comparación del PIB en los países del norte de Centroamérica  
*Elaboración propia con base en CONARE (2011). Programa Estado de la Región.*

Los datos obtenidos para el periodo 2000-2010<sup>14</sup> sobre el gasto social total promedio para los tres países indican que Honduras gasta el mayor porcentaje 11,0 % del PIB en educación, salud, vivienda y seguro social, seguido por El Salvador (10,8 %) y debajo de ellos Guatemala (7,2 %). En educación, el gasto promedio de Honduras fue de 5,6% seguido por Guatemala (3,3 %) y El Salvador (3,2 %); en salud, El Salvador gastó en promedio 3,4% seguido por Honduras (3,1 %) y Guatemala (1,3 %).

13 <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

14 Honduras 2000-2006, El Salvador 2000-2007, Guatemala 2000-2008.

País	Remesas como % del PIB real			Gasto social en educación y salud como % del PIB real		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Guatemala	3,3	11,0	10,2	3,6	3,3	2,5
Honduras	8,1	12,6	22,0	5,7	6,1	2,5
El Salvador	13,3	17,5	16,4	2,2	3,3	1,0

Elaboración propia con base en CONARE (2011). Programa Estado de la Región.

**CUADRO 5.** Comparación entre remesas y el PIB en los países del norte de Centroamérica  
*Elaboración propia con base en CONARE (2011). Programa Estado de la Región.*

Esta información podría indicar que entre los países del Triángulo Norte de Centroamérica, Honduras es el que mayores esfuerzos estaba haciendo (a la fecha indicada) en términos de inversión social, tanto en educación como en salud, no obstante se quedan aún por debajo de los niveles del gasto de Costa Rica (2009) con 6.8 % y 6.6 % respectivamente.<sup>15</sup> Lo anterior muestra que la atención de los gobiernos a las medidas de salud y educación como parte del mecanismo para avanzar hacia sociedades más equitativas, así como en la ruta del cumplimiento de los objetivos del milenio, están lejos de ser efectivos en estos tres países.

Las remesas familiares en dólares provenientes del exterior han experimentado un crecimiento sostenido durante el periodo 2000-2010<sup>16</sup>. En Guatemala el volumen creció un 46,3%, en Honduras un 42,4 % y en El Salvador 20,9 %. Estos volúmenes representan el 10,2 %, 22,0 % y 16,4 % del total del PIB para cada uno de los países respectivamente, superando los volúmenes de inversión privada o del gasto social realizados por los tres estados. Para fines de este análisis es relevante el crecimiento el aporte de las remesas en la tendencia de crecimiento sostenido del PIB real con relación del estancamiento del gasto social.

Estos datos orientan a señalar la importancia de las remesas como mecanismo compensatorio del gasto social que realizan las familias receptoras, así como evidencian el tamaño inmanejable del *hoyo financiero* que se abriría en caso de que los estados dejaran de percibir dichos ingresos. Más allá del impacto macroeconómico que las remesas tienen, contribuyendo a la estabilidad de los estados, estas también se proyectan en las condiciones de vida de las población que las

15 Véase: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

16 Durante el año 2010, en Guatemala las remesas alcanzaron un récord histórico de US \$ 4,378 millones de dólares, en tanto que en Honduras US \$ 17,083 y en El Salvador US \$ 24,392 millones.

reciben en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica ya que llegan a los diferentes estratos de la sociedad y a los ámbitos rurales y urbanos de estos países.

De esta *distribución de facto* relativamente extendida, se observa un efecto dinamizador de las economías locales, proyectado en el comercio, servicios y construcción. Asimismo, este efecto puede visualizarse en los indicadores macroeconómicos de la balanza comercial, en donde el crecimiento sostenido y de la brecha cada vez mayor a favor de las importaciones es común en los tres países. Este comportamiento se correlaciona con el de las remesas y puede reflejar una mayor capacidad social de consumo (telefonía, vehículos, electrodomésticos, acabados de construcción, combustible, etc.), en detrimento de bienes de capital para la producción.<sup>17</sup>

País	Exportaciones	Importaciones	Balanza	%
Guatemala	65.239,3	119.745,9	-54.506,6	-45,5
Honduras	57.377,6	78.922,7	-21.545,1	-27,3
El Salvador	44.141,8	83.312,1	-39.170,3	-47,0

**CUADRO 6.** Balanza comercial Exportaciones-importaciones 2000-2010  
*Elaboración propia con base en CONARE (2011). Programa Estado de la Región.*

## **Cambios económicos y sociales locales: un estudio de caso en una comunidad de origen indígena y rural**

A manera de ejemplo se presentan algunos resultados del estudio de las migraciones y sus impactos locales en la aldea Los Duraznales, misma que se ubica en el municipio de Concepción Chiquirichapa, Quetzaltenango, Guatemala. Esta

---

17 Un tipo de impacto lo analiza Miguel Gutiérrez (2005) sobre la base del efecto denominado 'Enfermedad Holandesa' dice: "La definición más general del fenómeno se describe como el proceso de desindustrialización de una economía, como resultado del descubrimiento de recursos naturales. Esta definición se remite al suceso ocurrido en Holanda en los años 60, después del descubrimiento de grandes depósitos de gas natural. La enorme riqueza generada por el descubrimiento que provocó una sobrevaloración de la moneda del país y la pérdida de competitividad, ante lo cual tuvo lugar una caída de las exportaciones (ya que perdieron rentabilidad) y un incremento notable de las importaciones, erosionando la capacidad productiva el país y la propia productividad de los sectores".

es una comunidad indígena Mam, con origen en las migraciones internacionales desde principios de la década de los años noventa del siglo XX. En Duraznales, se aplicó en dos ocasiones una encuesta de hogar siguiendo la misma metodología de muestreo y significancia estadística<sup>18</sup>. Las aplicaciones se realizaron durante los años 2002 y 2010, por lo que los resultados permiten aproximarse a la evolución de la comunidad en aspectos económicos y sociales relacionados con la migración internacional. En ambas aplicaciones el destino principal de la población de Los Duraznales fue Estados Unidos.

Las características de la vivienda constituyen un indicador del impacto de las migraciones en esta localidad. En la encuesta del 2002 todas las casas fueron propias, en tanto que en 2010, un 2% de las casas se alquilaban a terceras personas. El número de cuartos por vivienda aumentó disminuyendo de manera importante las viviendas de uno y dos cuartos (incluyen cocina y sala de estancia). El promedio de cuartos paso de 3,32 cuartos a 3,72 en el periodo de ocho años.

No. Cuartos	2002	2010	Diferencia
1	5,2	4,7	-0,6
2	31,7	20,0	-11,7
3	23,9	20,7	-3,2
4	23,1	27,3	4,2
5	6,0	12,7	6,7
6	5,2	9,3	4,1
7	2,2	2,7	0,4
8	1,5	2,7	1,2
9	1,1	0,0	-1,1
Total	100,0	100,0	

**CUADRO 7.** Número de cuartos en la vivienda. Comparación porcentual 2002-2010  
*Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de la Encuesta de Hogar FLACSO–Programa de Migración (2002) y la Encuesta de Hogar INCEDES–Universidad de Emory (2010).*

18 Durante el año 2002, la encuesta fue realizada en el marco del Programa de Migraciones de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; y en el 2010, en el marco colaborativo entre el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo, INCEDES, y la Universidad de Emory, Atlanta.

En la actualización del croquis de esta comunidad, llevada a cabo en el año 2002 para realizar el muestreo, se contabilizó un total de 423 viviendas en tanto que en el año 2010, un total de 490; es decir, un crecimiento de 13,7% en 8 años. Estos datos contrastan con la prácticamente nula inversión del estado guatemalteco en vivienda social. En cuanto a la estructura de las viviendas de la comunidad Duraznales, las paredes de block pasaron de 72,1 % a 81,3 %; el techo tipo terraza (de cemento fundido), de 32,5 % a 48,7 %, el de piso de fábrica, de 31,7 % al 50,0 % (y, dentro de este, el 6,0 % es de tipo cerámico).

Tomando en cuenta el uso de las remesas para el mejoramiento y construcción de la vivienda, la tendencia esperada es a tener más viviendas y a cambiar su estructura de techo, pared y piso hacia una vivienda de terraza (cemento fundido), block (ladrillo comprimido) y piso de cerámica.

Paradójicamente, ninguno de estos materiales constructivos y sus acabados se produce localmente sino forman parte de la oferta de consorcios nacionales que históricamente han estado vinculados a posiciones conservadoras cuando no reaccionarias a procesos de modernización del estado. Más alarmante aún es el hecho de que ante la creciente y extendida necesidad de acceso a materiales de construcción, estos consorcios han multiplicado sus explotaciones de materia prima utilizando “minas” de arena y piedra en diversos puntos del país, instalando unidades productivas que no solo desdibujan el paisaje rural sino que contribuyen al deterioro del medioambiente y la calidad de vida de las poblaciones que los circundan.

Ante la ausencia de procesos de ordenamiento territorial, estas unidades productivas se han multiplicado a lo largo y ancho de Guatemala. En ese sentido, puede decirse que la disponibilidad de recursos económicos a través de las remesas familiares contribuye indirectamente a la reproducción de patrones no solo de acumulación históricamente instituidos, sino que también a cambios riesgosos para la sostenibilidad de los recursos naturales en contextos rurales.

En cuanto a la recepción de remesas al momento de la entrevista, en el año 2002 el 50,4 % respondió afirmativamente mientras en el año 2010 solo el 28,7 % recibía remesas. La tendencia a la disminución del número de hogares que recibían remesas también se expresó en el número de personas que las enviaban. Así, en el año 2002 se reportaron hasta cuatro personas, en tanto que en el año 2010 se reportaron solo tres por hogar. La proporción de hogares que recibían remesas de una persona subió de 54,2 % a 68,1 % en el periodo, lo que implica que disminuyeron los hogares con dos y tres remesadores.

En todo caso, el patrón de recepción de remesas se mantuvo en Duraznales y los cambios probablemente tuvieron que ver, entre otros, con el relativo incremento de la inserción escolar a partir de una mayor disponibilidad de recursos para estos propósitos: menos hogares receptores y menos remesadores, pero más estudiantes en las escuelas locales, particularmente en los niveles de secundaria y diversificado.

Nivel escolar	2002	2010	Diferencia
Pre-primaria	02,1	0,0	-2,1
Primaria incompleta	68,3	60,0	-8,3
Primaria completa	23,4	20,0	-3,4
Secundaria concluida	04,1	16,7	12,5
Diversificado concluido	01,4	3,3	2,0
Estudios técnicos	00,7	0,0	-0,7
Total	100,0	100,0	

**CUADRO 8.** Escolaridad de familiares de migrantes trabajando en Estados Unidos.  
Comparación porcentual 2002-2010

*Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de la Encuesta de Hogar FLACSO – Programa de Migración (2002); y, en la Encuesta de Hogar INCEDES – Universidad de Emory (2010)*

La composición por sexo de los migrantes que estaban trabajando en Estados Unidos fue similar; así, en el año 2002 el 90.2% fueron hombres y 9.8% mujeres; y, en el año 2010, 91.2% y 8.8% respectivamente. Se observó que disminuyó el número de menores de edad y aumentó el intervalo comprendido entre los 18 y 45 años. Esto también puede ser coherente con la hipótesis del incremento en la inserción escolar; pero desafortunadamente, y para los propósitos de este análisis, también asociado con el hecho de que los jóvenes probablemente extienden su permanencia en las escuelas para elevar su nivel educativo, pero en preparación de una emigración que ocurrirá una vez hayan concluido esos procesos.



Edad	2002	2010	Diferencia
13 – 17 años	10,7	1,1	-9,6
18 – 30 años	67,4	71,0	4,0
31 – 45 años	19,6	24,2	4,5
46 – 65 años	2,2	2,2	0,0
66 o más años	0,0	1,1	1,1
Total	100,0	100,0	

CUADRO 9. Edad de familiares de migrantes trabajando en Estados Unidos. Comparación porcentual 2002-2010

Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de la Encuesta de Hogar FLACSO – Programa de Migración (2002); y, en la Encuesta de Hogar INCEDES – Universidad de Emory (2010).

La historia de migración a Estados Unidos desde la aldea Los Duraznales es relativamente reciente. No obstante, los cambios producidos en el nivel y estilo de vida de parte de los familiares de migrantes ha fortalecido el surgimiento de imaginarios colectivos que asocian con este proceso la posibilidad de proyectos personales, familiares y comunitarios de vida; con particular impacto en la población

Puede indicarse que la emigración ha propiciado cambios en el nivel de vida de la población de la Aldea Duraznales en Guatemala, particularmente reflejados en mejoras en la vivienda y en los niveles educativos de su población. No obstante, la disminución del número de personas que envían remesas así como la emigración de personas jóvenes y con mayores niveles de escolaridad son muestra de que las alternativas locales para llevar adelante y sostener esos cambios, siguen requiriendo de la migración.

En 2002, de un total de 423 hogares de la aldea Duraznales, 50,1% recibió un promedio mensual de US\$ 176,89 en remesas, equivalentes a Q1.381,50 según el tipo cambio promedio de ese año de Q7,81 x US\$1 de acuerdo con el Banco de Guatemala<sup>19</sup>. El salario mínimo autorizado para ese mismo año fue de Q31,90 diarios<sup>20</sup> equivalentes a Q987,00 mensuales, lo que significó un diferencial remesas-salario mínimo del 30,73% mensual, y la comunidad contó con un ingreso estimado equivalente a US\$280.000 en ese año.

19 Véase para series de salarios mínimos, <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/sr/sr112.htm>

20 Véase, Acuerdo Gubernativo 459-2002.

De igual manera, en 2010, de un total de 490 hogares, 28,7% recibió un promedio mensual de US\$262,06 en remesas equivalentes a Q2.106,96 según el tipo cambio promedio del año de Q 8,04 x US\$1 de acuerdo con el Banco de Guatemala. El salario mínimo autorizado para ese mismo año fue de Q63,70 diarios<sup>21</sup> equivalentes a Q1.911,00 mensuales, lo que significó un diferencial remesas-salario mínimo el 10,25% mensual, y la comunidad contó con un ingreso estimado equivalente a US\$434.537,41 en ese año. Los datos señalados reflejan una pérdida de la capacidad adquisitiva del dólar y una tendencia a aumentar el flujo de las remesas, aun con menor número de migrantes por hogar.

Son estos volúmenes de efectivo, que trasladados vía remesas a las familias en las comunidades de origen, dinamizan las economías locales mediante el gasto e inversión de esos fondos y han acercado la oferta de bienes y servicios a la periferia territorial. Las familias que recibieron remesas en 2010 presentaron la tendencia de priorizar gastos en alimentación, pago de deudas y servicios públicos, en tanto la inversión que realizaron se ubicó en actividades con la vivienda

Gasto		Inversión	
Alimentación	74,4	Compra de lote	9,3
Estudios	4,7	Compra de terreno	2,3
Salud	4,7	Compra de casa	7,0
Servicios	7,0	Construcción de casa	27,9
Deudas	9,2	Ampliación de casa	11,6
Ahorro	0,0	Introducción de servicios	4,6
Otros	0,0	Otros	21,0
Ninguno	0,0	Ninguno	16,3
Total	100,0	Total	100,0

**CUADRO 10.** Utilización de las remesas en los hogares 2010 (en porcentajes)  
*Fuente: Elaboración propia con base en la aplicación de la Encuesta de Hogar INCEDES – Universidad de Emory (2010).*

21 Véase, Acuerdo Gubernativo 788.2010.

## Reflexiones sobre la expulsión de trabajadores de desarrollo.

Los países del Triángulo Norte constituyen una subregión en Centroamérica que comparte características estructurales desde el periodo colonial, así como la instauración de sus modelos nacionales de agro-exportación en el siglo XIX. Han arribado al neoliberalismo del siglo XXI con una limitada capacidad productiva de corte primario-exportadora. Por tanto, la estructura económica, política y social de estos países ha continuado su reproducción a través de viejos patrones de acumulación con estancamientos sistemáticos en la capacidad de incorporación de la fuerza laboral, con impactos particularmente importantes para la población joven (15-24 años); así como de la cobertura social de su población, lo cual sostiene o amplía los márgenes de exclusión y pobreza, argumentos políticos sobre los que se erige la agenda del *desarrollo*.

En ese marco, y como es conocido, el tránsito de trabajadores del Triángulo Norte de Centroamérica por México rumbo a Estados Unidos ha sido un proceso importante por su escala, dimensión e intensidad; visibilizado internacionalmente a partir de la masacre de migrantes ocurrida en Tamaulipas, México, en 2010. Por la condición extendidamente indocumentada de esta población, se han profundizado sus vulnerabilidades e incrementando los riesgos que puede vivir, además de que es prácticamente imposible cuantificar su volumen. Sin embargo, como ha sido señalado, actualmente los efectos directos e indirectos de esta migración se están produciendo en toda la región del Triángulo Norte de Centroamérica y en más de un tercio del total de la población de estos países. Así, también en los últimos treinta años, la migración hacia el norte se comprende como un proceso cíclico, acumulativo y dinámico que involucra a estas alturas varias generaciones pertenecientes a las mismas familias y se han construido redes de diverso tipo de arrastre de más migrantes<sup>22</sup>.

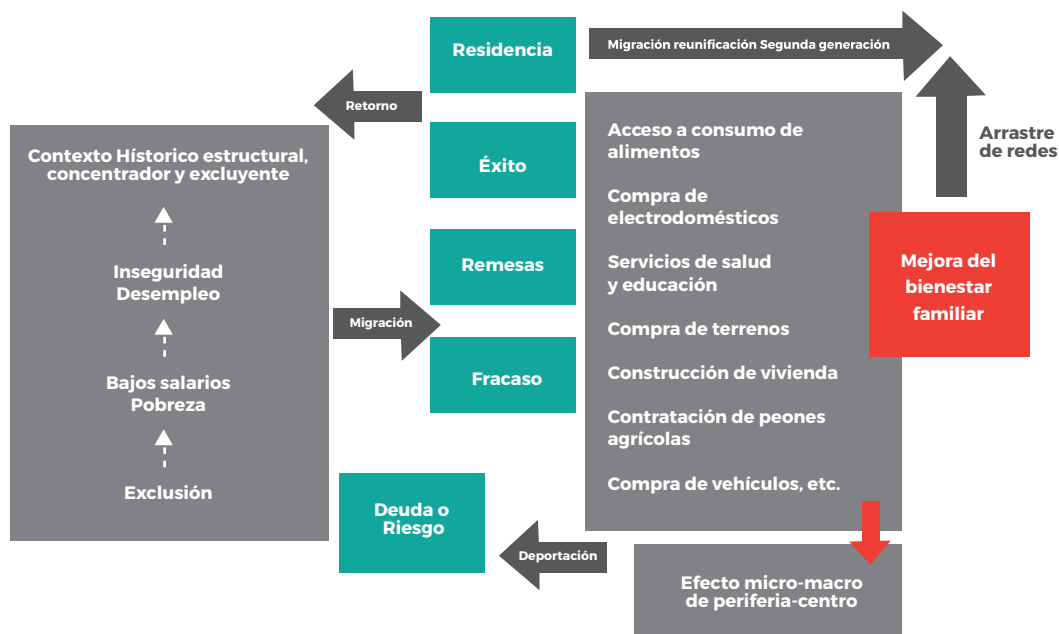
Si bien todavía se argumenta que las migraciones responden a los balances que las personas migrantes realizan sobre las economías domésticas en crisis y las ventajas comparativas que pueden encontrar en entornos económicos y laborales más favorables (push-pull), también se ha avanzado en el análisis reconociendo la multicausalidad de estos procesos, especialmente conforme evolucionan otros fenómenos como el de la globalización. En este sentido, las migraciones actuales de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (al igual que en otras latitudes) derivan de

---

22 Destaca en estos procesos el establecimiento de relaciones y redes familiares y comunitarias de apoyo que se vinculan transnacionalmente mediante la comunicación constante y para la proyección de recursos destinados a la reunificación familiar a través de diversos mecanismos.

un entramado complejo de relaciones más allá de las económicas. Es importante considerar que la precarización del empleo, el ingreso insuficiente, la pérdida de la capacidad adquisitiva de las monedas, así como el incremento en el costo de la vida, la inseguridad pública, la necesidad de unificación en las familias, los sistemas de tráfico de personas no documentadas, entre otros; han propiciado que las y los trabajadores migrantes que se desplazan en y desde Centroamérica hayan ampliado la extensión territorial de sus movimientos con lo que, en los últimos treinta años, se ha ido consolidando su inserción laboral en otros países, además de México, tales como Estados Unidos y Canadá, al mismo tiempo que se han identificado nuevos destinos en Europa en países como España, Francia e Italia.

Las familias involucradas en los procesos migratorios experimentan cambios dependiendo del éxito o fracaso del mismo (véase Figura 1). Las comunidades de origen de la migración vivencian cambios sociales y económicos derivados, resultado final de la decisión de migrar de su población. Las regiones se dinamizan con el crecimiento de los centros regionales como prestadores de servicios y comercio (aparecimientos de centros comerciales tipo *mall*).



**FIGURA 1.** Ciclos migratorios en el Triángulo Norte de Centroamérica:  
Movilidad y generaciones  
*Fuente: Elaboración propia*

Los costos de este proceso se suman de manera sistemática en las economías familiares que sufragan un viaje de alto costo y riesgos entre los que se encuentra el fracaso para alcanzar la meta, incluso la pérdida de la vida. En este escenario, las deudas acumuladas por estos compromisos de pago, usualmente a privados (agiotistas, prestamistas locales), suelen promover un proceso de reconcentración de los exiguos activos familiares (principalmente tierras) en comunidades rurales de esta región del Triángulo Norte de Centroamérica. En contrapartida, las familias que han logrado el éxito dinamizan procesos de compra de activos proveniente de la recepción de remesas.

Con ello, se observa el surgimiento de nuevas élites locales y un acelerado proceso de estratificación o diferenciación social. Entre estas élites emergentes se encuentran actores informales que “se quedan” con los bienes que han sido ofrecidos como “prenda o respaldo” (con frecuencia terrenos, viviendas, entre otros) de los créditos obtenidos para pagar los servicios de la migración en condición irregular o no autorizada en su ruta hacia Estados Unidos. Pero también contribuye y se deriva de este proceso migratorio el crecimiento formal del microcrédito (cooperativas) y la expansión de las instituciones bancarias a la casi totalidad de los territorios, misma que se asocia con el dinamismo de las remesas.

Los ciclos de migración-deportación que viven los migrantes, y particularmente la juventud, se contabilizan por millares en la última década. La juventud sin acceso a educación, empleo y vivienda en contextos de inseguridad pública, generan espacios de lucha por la sobrevivencia, así como circuitos sin salida y polarizaciones territoriales en los centros urbanos. La contrapartida de esta realidad es que la deportación masiva como solución normativa para los países de tránsito y destino construye realidades de mayor vulnerabilidad en el de origen, lo que a la vez supone un factor detonante de un perfil migratorio cíclico y con un riesgo patrimonial y psicosocial acumulado en situación de mayor exclusión.

En ese sentido, las remesas familiares, como expresión de salario expatriado, insertan procesos dinamizadores de las economías a través del consumo y la inversión (vivienda, tierra y, en menor medida, negocios) en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica y la satisfacción relativa de necesidades básicas. Como consecuencia, se invisibiliza o enmascara la necesidad de promover cambios estructurales en las relaciones sociales y económicas en los países de origen.

En las comunidades de origen de alta intensidad de migración internacional, los municipios reciben más por concepto de remesas familiares que por la inversión pública del municipio y del estado en general (tal el caso del municipio de Concepción Chiquirichapa, al que pertenece Duraznales).

Los migrantes que han logrado obtener su residencia han generado procesos de reunificación familiar en el marco de la legislación estadounidense, pero desafortunadamente son una población relativa minoritaria en el marco del volumen total de los migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica residiendo en la actualidad en ese país de destino. De esta proporción de migrantes “exitosos”, una minoría retorna a las comunidades de origen y se encuentra con las mismas condiciones estructurales excluyentes y expulsoras que provocaron su salida, lo que define un nuevo ciclo migratorio si su situación no es de retiro.

Los migrantes que no logran la posibilidad de la “residencia autorizada” mantienen el vínculo con la familia y la comunidad de origen, situados en la perspectiva del retorno en mejores condiciones económicas y con mayor acumulación de activos familiares. Este es el grupo de migrantes que aporta en mayor medida al volumen de remesas transferidas anualmente hacia los países de origen. Por lo tanto, de acuerdo al tiempo que el migrante logra permanecer y trabajar en el país de destino, se produce la priorización del gasto en alimentos y servicios como en la inversión en activos fijos, como vivienda y tierra. Es este efecto micro-macro el mayor dinamizador de las economías locales y regionales por la vía de las remesas familiares. Es decir, las migraciones laborales internacionales han tenido un impacto importante en la reconfiguración actual de los territorios que hasta hace veinte años estaban relegados por los modelos centro-periferia de desarrollo hegemónicos, invirtiendo las relaciones periferia-centro. Así, la dinámica económica territorial alimentada por un mayor consumo ha transformando regiones nacionales, siendo las zonas fronterizas donde se observan los cambios más notables.<sup>23</sup>

La construcción tanto de vivienda como de infraestructura comercial o turística constituye una evidencia objetiva de la transformación en estos países preeminentemente rurales. En los niveles personal-individual, familiar y comunitario, estos procesos constituyen la *objetivación del éxito del hecho migratorio* y sustituyen

---

23 Es importante tener presente que no se puede deslindar el efecto específico de capitales provenientes de negocios ilícitos que a la fecha son difíciles de distinguir en los ingresos nacionales en los tres países.

yen con fuerza una noción de *sueño americano* por una de *deseo lo que tiene mi vecino*, en las localidades rurales relegadas y excluidas.

El efecto de mayor disponibilidad local de recursos económicos ha ampliado su impacto de manera sostenida, acumulativa y creciente micro-macro y periferia-centro. Por ello, la dinámica de los flujos migratorios y la transferencia de remesas constituyen cada vez más parte fundamental de un contexto cultural en cambio constante y más que emergente.

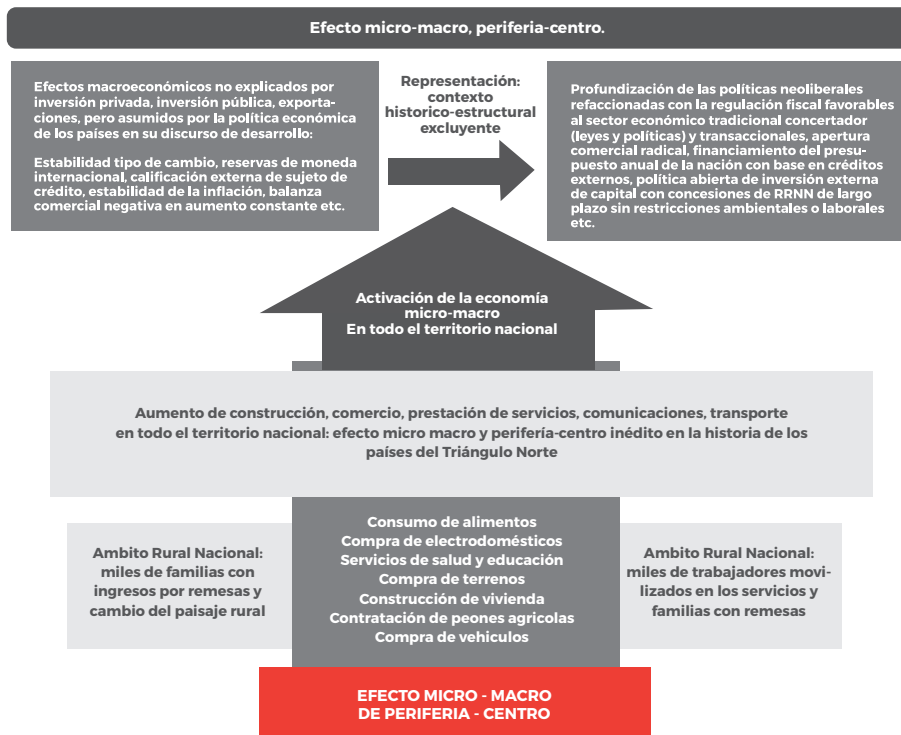


FIGURA 2. Ciclos migratorios en el Triángulo Norte de Centroamérica  
Fuente: *Elaboración propia*

El efecto micro-macro sostenido supone un impacto en los indicadores económicos y sociales que no puede aclararse con las mediciones nacionales sobre las condiciones de vida o de ingreso y egresos en los hogares. Sin duda, los indicadores macroeconómicos son fortalecidos a partir del ingreso de las remesas familiares, esto sucede mediante la obtención de divisas y el volumen de la reserva moneta-

ria, con lo que se mantiene una estabilidad cambiaria y liquidez para el pago de deuda y comercio exterior.

Esta solvencia promueve que los actores de la política económica vean el modelo implantado con cierto optimismo, sin enterarse del efecto de las remesas, su costo social y la responsabilidad del estado en la creación de oportunidades para su sociedad. Asimismo, permite la discusión de la necesidad de profundizar las medidas liberales sobre la reducción de los impuestos directos a costa del incremento de los indirectos, dada la capacidad de consumo de la población.

En el ámbito social, los destinatarios de los principales rubros de ingreso de divisas son dos: los familiares de migrantes y el sistema empresarial. Las remesas familiares se traducen en el volumen de ingresos o salarios reales que reciben las familias receptoras en todo el territorio nacional de los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica. Se estima entonces que un dólar por remesas significa aproximadamente para el volumen del salario nacional de las familias de los trabajadores asalariados del país 0,15 centavos de los ingresos por exportaciones de café, banano, azúcar y cardamomo. El efecto de las remesas en las familias se traslada a la reconfiguración de indicadores económicos y sociales reportados en los informes de las encuestas hogar sobre condiciones de vida que no diferencian con claridad la relación de los hogares con el volumen de remesas que reciben. Queda flotando en la discusión la necesidad de responder a la pregunta de ¿Qué y de qué manera en las actuales circunstancias en las economías de los países del Triángulo Norte de Centroamérica se podrían sustituir las remesas familiares con la intensidad que se requiere?

El efecto micro-macro deriva en una espiral perversa de crecimiento económico sin desarrollo, entendido como la evolución de las fuerzas productivas, estado de situación que acentúa las políticas económicas de corte neoliberal cada vez más radicales, políticas que a su vez generan mecanismos productivos y laborales que propician la expulsión de la población rural y engendran informalidad laboral, ambas razones en la base de la decisión de migrar. El efecto periferia-centro deriva en una espiral perversa que fortalece los viejos mecanismos de concentración de capital de quienes acaparan el comercio, la industria, la comunicación, la energía y los servicios financieros, con la diferencia histórica de forzar la mejora de los sistemas de distribución territorial de bienes y servicios, lo cual genera empleo. Así, también amortigua la presión social sobre la demanda de políticas de protección, con lo que se reduce la presión sobre la necesaria reforma fiscal mediante impuestos directos para cubrir el gasto social. En vez de ello, se opta por la contratación de deuda soportada con el superávit en la reserva monetaria



y, con ello, cubrir el déficit financiero del presupuesto nacional. De esta manera se retroalimenta en forma de espiral la economía nacional siendo su crecimiento, basado en el salario expatriado, un velo de Isis<sup>24</sup> para los políticos y la sociedad que esconde y contribuye a perpetuar perversamente los factores que causan la migración.

## Referencias citadas

Aguilar, Genaro *et al.* 2013. *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: INCEDES-Sin Fronteras IAP.

Ancheita, Alejandra y Gisele Bonnice. 2013. *¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámica de los sistemas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica*. México: INEDIM.

Baumeister, Eduardo *et al.* 2008. *Estudio sobre las migraciones regionales de los nicaragüenses*. Guatemala: INCEDES - DIFD.

CONARE. 2011. *Cuarto informe estado de la región centroamericana en desarrollo humano sostenible: resume. Costa Rica: programa estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. San José: CONARE.

Dardón, Juan. 2009. “Dos rostros en un mismo vuelo: las personas guatemaltecas deportadas de Estados Unidos” En: María Eugenia Anguiano y Rodolfo Corona (coords.), *Flujos migratorios en la frontera de Guatemala-México*. pp. 333-370. México: El Colegio de la Frontera Norte - Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios – DGE Ediciones.

---

24 Véase, Hernández-Pacheco (1992: 1998). “La verdad, le dice el maestro, está en el rostro de la diosa, cuya imagen se encuentra cubierta con un velo que ningún mortal con culpa puede levantar sin morir”.

- Figueroa, David. 2011. "Diagnóstico nacional: Honduras". En: INEDIM-INCEDES (eds.), *Construcción de espacios y estrategias de diálogo y comunicación en torno a la problemática de migración y seguridad en Centroamérica y México*. pp. 2-83. México: INEDIM - INCEDES.
- Gutiérrez, Miguel. 2004. "Enfermedad holandesa y migración internacional. En: Silvia Irene Palma" (coord.), *Después de nuestro señor, Estados Unidos: perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*. pp. 1-33. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Hernández-Pacheco, Javier. 1999. "El velo de Isis, Elementos para una mariología romántica". *Revista Thémata* (9): 197-213.
- INCEDES-INEDIM. 2011. *Seguridad para el migrante: una agenda por construir*. México: INCEDES.
- Morales, Abelardo et al. 2011. *Trabajadores migrantes y megaproyectos en América Central*. San Salvador: PNUD - Universidad Centroamericana Simeón Cañas.
- Palma, Silvia Irene et al. 2013. *Análisis de las migraciones laborales actuales y los procesos de armonización legislativa en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: INCEDES - Sin Fronteras IAP.
- PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007. Guatemala: ¿una economía al servicio del desarrollo humano?* Ciudad de Guatemala: PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: PNUD.

Sarmiento, Karina *et al.* 2014. "Iniciativa Cartagena +30. La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe". Recuperado de <http://www.refworld.org/docid/54290dcf6.html>



# La cooperación internacional y el financiamiento del desarrollo en América Latina

*Eduardo Toche M.*<sup>1</sup>

## Introducción

El mundo de la cooperación al desarrollo viene experimentando cambios acelerados en la última década y media. Alentados inicialmente por el proceso de globalización, están siendo severamente afectados por la crisis financiera internacional a partir del 2009. En un escenario así de variable, los desafíos son grandes. Nuevos retos y amenazas, pero también nuevas oportunidades se abren en un contexto en el que la cooperación tradicional Norte-Sur modificó sus contenidos como sus flujos, asistiendo al surgimiento y crecimiento de formas de cooperación más complejas y eventualmente más horizontales como la cooperación Sur-Sur.

En el nuevo escenario de la cooperación, la información detallada y el conocimiento de los procesos en curso constituyen ahora tareas ineludibles para precisar su rol y el cumplimiento efectivo de funciones, que deben redefinirse de acuerdo al contexto y a las características de una región que hoy día es de renta media, una de los factores que ya incide en los nuevos términos que vienen constituyéndose para su acción.

---

1 Historiador. Magíster en Historia, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Sede Ecuador. Especialista en temas de violencia política, violencia social e instituciones estatales. Desde el 2001 es profesor en la Unidad de Post Grado de la Maestría de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, desco. Entre el 2002 y el 2003 fue investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Entre el 2004 y el 2005 llevó a cabo la investigación “Los militares peruanos ante la democracia: un acercamiento histórico al problema”, ejecutado mediante beca de investigación otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Actualmente, Vicepresidente de DESCO.



Desde sus orígenes, a fines de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación para el desarrollo ha sido un campo de controversias. De esta manera, el concepto de cooperación para el desarrollo carece de definición única, variando según el momento y el lugar desde donde se emite. Es una categoría en permanente construcción, que se:

[...] ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos, por lo que es preciso conocer su evolución para comprender su significado en cada momento (Dubois s/f).

En sus inicios, el concepto fue dominado por los países donantes, que lo entendían como una concesión voluntaria hacia los países receptores, y no como una obligación. Esto suponía asimetría y jerarquización, que resumía la idea de *donación*, manera como entonces se designaba a la transferencia de recursos, generando entornos de condicionalidades, que devino en un aspecto sustancial de la cooperación así entendida. De esta manera, la cooperación para el desarrollo se organizó en función de la superación de las denominadas *trampas de la pobreza*, es decir, las enormes dificultades que atravesaban los países pobres para salir definitivamente de su situación, en tanto la pobreza generaba condiciones de retroalimentación.

Sin embargo, hacia fines de la década del noventa, este esquema empezó a experimentar cambios sustanciales, que no fueron producto de adaptabilidades, como acontecía en el pasado, sino de una crítica profunda a su modalidad y resultados, que llegaron a plantear incluso la pertinencia de su continuidad. Las razones respondieron a varios procesos, entre ellos, la extinción del mundo bipolar, la globalización y la primacía del mercado (Ballón 2012).

En estas circunstancias, la progresiva aceptación del enfoque del desarrollo humano ha abierto un nuevo debate sobre los objetivos de la cooperación al desarrollo. “El cambio de énfasis en la prioridad del crecimiento a las capacidades de las personas introduce nuevas perspectivas para dinamizar la cooperación” (Dubois s/f). De esta manera, temas como la participación, la igualdad entre hombres y mujeres, la desigualdad entre países y dentro de cada país, las libertades políticas y los derechos humanos, las instituciones globales y los bienes públicos mundiales, entre otros, muestran un horizonte amplio de cuestiones donde la

cooperación al desarrollo encuentra un ámbito propio en la construcción de una sociedad internacional más justa (Sanahuja 2007).

De otro lado, el surgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se ha vinculado a los apreciables niveles de desarrollo y adquisición de nuevas tecnologías que han empezado a alcanzar algunos países del Sur. Esto, sumado a las aspiraciones que se habían formulado desde años atrás respecto a la reducción de las asimetrías del sistema internacional, estableció el punto de partida para construir un nuevo diálogo político, en tanto se asumía que parte importante de las soluciones residían en los países que compartían un grado de desarrollo parecido y en tanto sus percepciones sobre los obstáculos eran semejantes, podían compartir mejores prácticas y lineamientos sobre un uso más eficiente de los recursos de la cooperación, a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles.

Asimismo, el ámbito del desarrollo también se ha hecho más heterogéneo por la aparición de potencias emergentes como actores de la cooperación aunque, de otro lado, la globalización exige cada vez más respuestas integradoras. Esto genera un dilema en tanto, por un lado, persiste una política crecientemente focalizada, cuya justificación reside en la limitación de recursos y la necesidad de concentrar los esfuerzos, pero, de otro lado, se plantea la necesidad de una política integral y diferenciada, cuyo fundamento reside en la necesidad de configurar un sistema de incentivos compatibles con el desarrollo de los países, bajo la premisa de su heterogeneidad.

Sin embargo, la creciente heterogeneidad no es el único dilema por resolver. Otra dimensión es la instalación de un mundo multipolar y, en este contexto, la discusión sería mantener la arquitectura de la ayuda internacional, en que lo determinante es la política de los países donantes, o concebirla como una estructura global, en la que el factor determinante sería la corresponsabilidad y la apropiación del sistema por parte de todos los actores que acoge. En esa misma línea, también identifica un dilema en la órbita de la agenda de los Bienes Públicos Internacionales<sup>2</sup>, en el que podría argumentarse que es necesario mantener la agenda vigente, en tanto las limitaciones que evidencian los recursos disponibles

---

2 Los Bienes Públicos Internacionales refieren a problemáticas que afectan a los ciudadanos en todo el mundo como, por ejemplo, el calentamiento global y sus efectos negativos sobre el medio ambiente o la seguridad, que han dejado de ser temas específicamente nacionales. En ese sentido, los bienes públicos se producen localmente y son globales por el efecto que producen. Para ofrecer los bienes públicos, que condicionan el orden social, la prosperidad y la vida, los estados

y el hecho de que los objetivos aún no se consiguen, frente al cual se levanta el argumento de una integración de las agendas de desarrollo y de Bienes Públicos Internacionales, que sienten las bases de una política pública global, cuyo argumento fundamental radica en la eficacia (Alonso 2006).

Las respuestas a estas encrucijadas deben atender, sin duda, al registro de una realidad inobjetable. La articulación global remarca la creciente importancia de los Países de Renta Media (PRM) con sus entornos regionales. En otras palabras, si bien los países catalogados de esa manera como China, Brasil, Irán, México, India, Turquía, entre otros, no son en buena cuenta actores con influencia global, tienen una incuestionable influencia en ámbitos colindantes. Aun así, que los países de renta media ya no tengan las carencias propias de los países pobres, no significa que en determinadas situaciones no padezcan problemas de financiamiento y, sobre todo, que en su proceso de desarrollo se enfrenten a dificultades que bloquean o retardan su dinámica de crecimiento. Entre los problemas característicos de los PRM, destacan la inestabilidad económica, los altos costos de intermediación que provoca distorsiones en la actividad financiera y limitada diversificación de actividades, el elevado crecimiento demográfico, limitada especialización productiva y la baja confianza en las instituciones, así como resistencia al cambio de conductas corruptas.

Pero, los cambios y las nuevas modalidades en la cooperación no significan que los países desarrollados dejen de ser importantes. Sin embargo, durante los últimos años, la ayuda oficial para el desarrollo ha sufrido una disminución sustancial luego de una larga tendencia de aumento paulatino, intentándose explicar esta situación con la crisis financiera internacional aun cuando es evidente que el sistema de cooperación internacional experimenta su propia crisis, siendo una de sus manifestaciones más evidentes el hecho de que los países donantes no cumplieron con sus compromisos, entre ellos, asignar no menos del 0.7% del PBI nacional a la cooperación para el desarrollo. Por lo tanto, frente a los argumentos de seguir concentrando la política y los flujos de recursos para el desarrollo, la propuesta sería avanzar en una política de desarrollo que insista en la redistribución, pero dentro de un sistema global que integre el conjunto de los problemas que conciernen al desarrollo, cuyos ejes serían la responsabilidad compartida y la apropiación del tema mediante la generación de consensos. En ese sentido, el sistema referido debe superar su fuerte tendencia a la unilateralidad y los criterios homogeneizadores todavía vigentes, para dejar paso al tratamiento de agendas diferenciadas.

---

requieren de una acción colectiva que supere al mercado, que no opera con eficiencia en temas como estos. La solución pasa por generar instancias de coordinación internacionales.



## La cooperación internacional: tendencias y desafíos

Según la OCDE, los países considerados como los mayores donantes redujeron sus recursos para la cooperación a partir del 2011, quebrando así una tendencia creciente vista en la década anterior. Teniendo en cuenta los ajustes presupuestales de los países de la OCDE, se prevé una alta presión sobre la AOD en los años venideros.

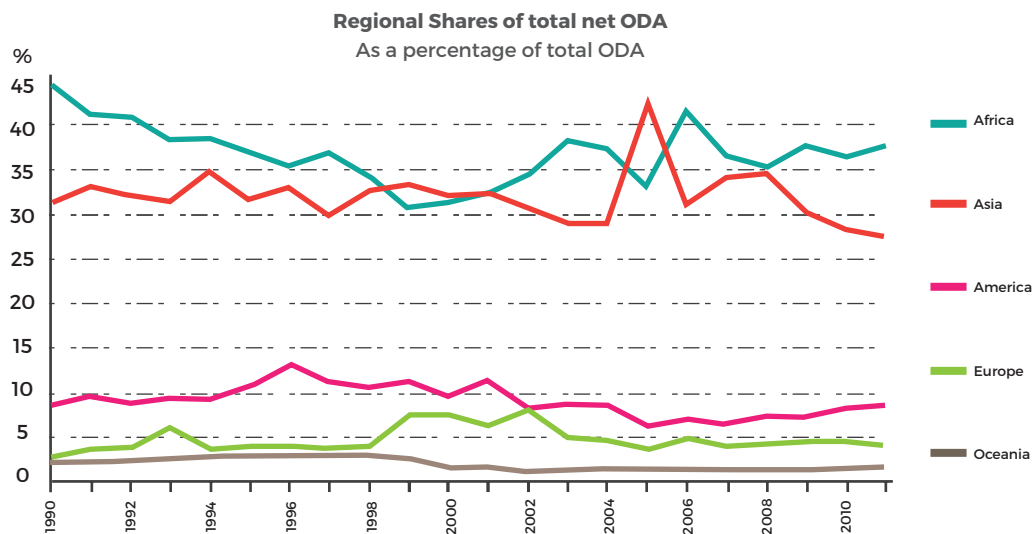


GRÁFICO 1. AOD (porcentajes regionales 1990-2010)

Fuente: OCDE (2012).

Net ODA	2011	2012	Change 2011/12
Current (USD m )	134 470	127 017	-5,5%
Constant 2011 (USD m )	134 470	129 839	-3,4%
ODA / GNI	0,31%	0,29%	
Bilateral Share	70%	70%	

CUADRO 1. Total AOD 2011-2012

Fuente: OCDE (2013).

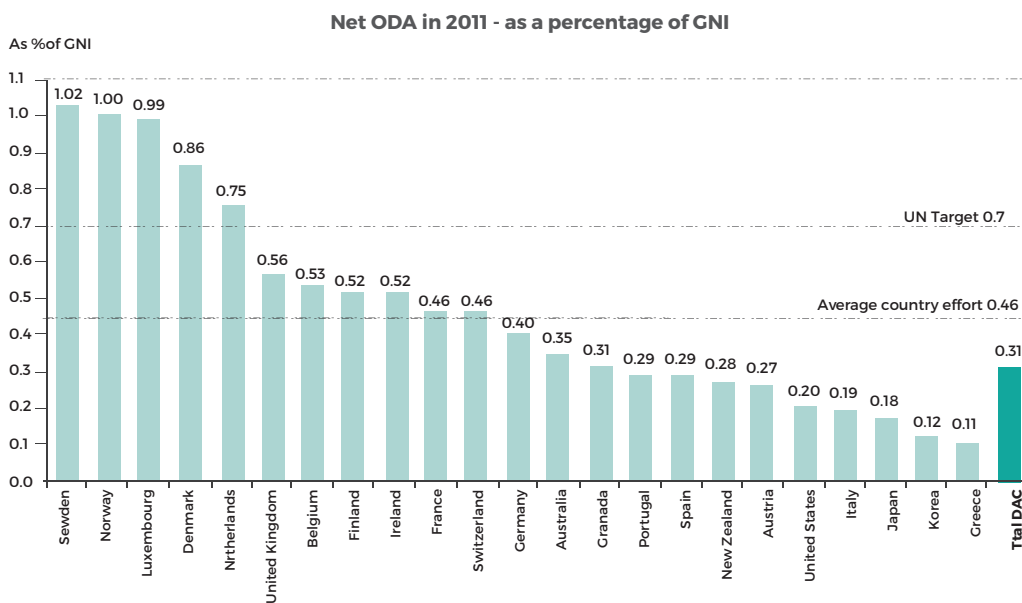
Bajo esta situación, Alberto Hidalgo, de la Universidad de Oviedo, afirma que

[...] si la crisis permanente que viven las políticas de cooperación al desarrollo fuesen imputables a la crisis financiera que ha conmocionado a los bancos, a las bolsas, a los gobiernos y a las economías del primer mundo [...] el dato sería esperanzador, pues eso significaría que en un par de años volveríamos al buen camino de una cooperación generosa al desarrollo (2010: 247).

Sin embargo, todas las evidencias conducen a aseverar que la crisis financiera apenas tiene impacto sobre las cantidades globales y las políticas de cooperación, sirviendo más bien de coartada para reproducir indefinidamente una situación que desde bastantes años atrás viene evidenciando su insostenibilidad, que se revela con el incumplimiento de los Objetivos del Milenio ODM para 2015. Ahora bien, apelar al incumplimiento de los ODM no solo significa plantear un cuestionamiento ético y moral. Además, pone en evidencia que junto a la crisis financiera se desenvuelven y articulan otros procesos de crisis, como la alimentaria, energética, ambiental, entre los más significativos; que conducen directamente a debatir sobre la pertinencia de las formas que han estado adoptándose para disminuir las vulnerabilidades sociales mediante la cooperación para el desarrollo, en tanto la evidencia muestra con claridad que los impactos negativos de las diversas crisis son soportadas en mayor medida por la población de menos recursos.

Como en su momento señaló CONCORD (*European NGO Confederation for Relief and Development*), los ODM no son una opción sino un compromiso. Esto mismo fue entendiéndose en América Latina de una manera específica que solo en los actuales momentos, con la serie de crisis evidenciándose de manera cada vez más nítida, ha empezado a variar en sus sentidos. En efecto, la cooperación internacional para el desarrollo había venido siendo materia de un intenso debate sobre sus sentidos, formas y resultados, en los que si bien las alertas fueron puestas sobre la posibilidad de que las metas previstas en los ODM no sean alcanzadas por algunos países de la región, el supuesto generalizado era que esta situación surgía como resultado de los desplazamientos temáticos y territoriales que viene efectuando la cooperación internacional, los que debían ser leídos a través de la continua mengua de recursos a los que se comprometieron los países europeos, que generan el mayor flujo mundial de estas transferencias, hacia los países de renta media. Sin embargo, el problema adquirió otras connotaciones cuando el supuesto evidenció su falacia. El retiro de las agencias europeas de Latinoamérica, que era interpretado comúnmente como la reubicación de los recursos de cooperación hacia zonas percibidas como prioritarias, entre ellas, África y Medio

Oriente, podía justificarse cuando se leían los montos absolutos. Pero, los montos relativos estaban hablando de otra realidad: la decreciente voluntad política entre los gobernantes europeos para comprometerse en las tareas concernientes al desarrollo mundial, bien expresado en el hecho de que fueron muy pocos los países que desembolsaron los fondos convenidos en el Acuerdo de Monterrey.



**GRÁFICO 2.** AOD como porcentaje de PBI - 2011

*Fuente: OCDE (2012).*

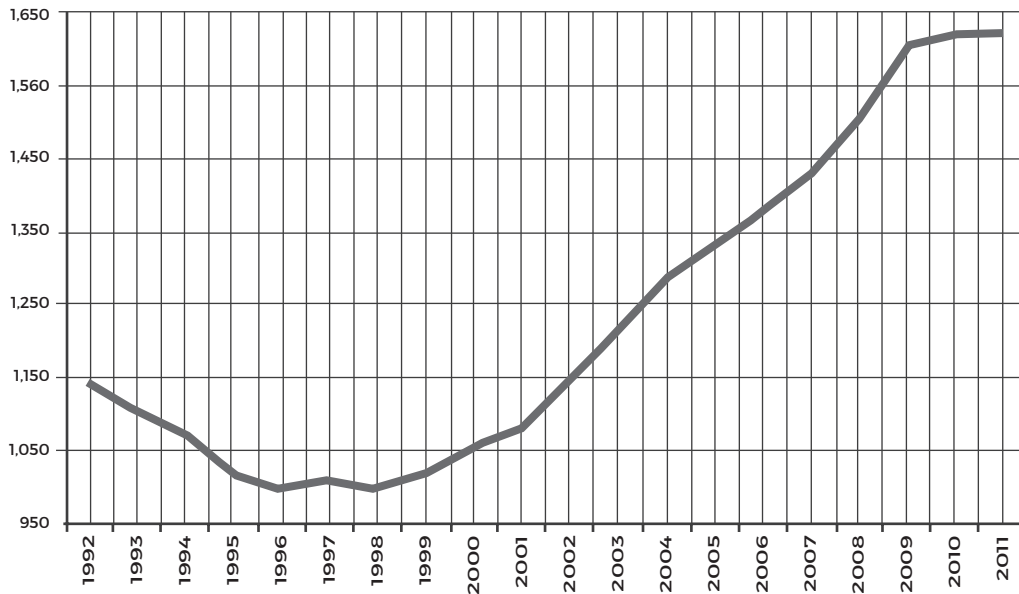
Aún más, habría que agregar que en los últimos años, el énfasis cada vez más nítido en la asignación de fondos de cooperación para el desarrollo fue el fomento de la *estabilización* de los factores identificados como cruciales para garantizar el crecimiento económico, lo que significó la aplicación de una versión renovada de la vieja fórmula de *orden y progreso*, en la que toda aspiración de desarrollo debía ser condicionada por un espectro mínimo de seguridad. En ese sentido, lo fundamental para los países desarrollados en estos momentos es la viabilidad de los países pobres y tratar que la situación no revierta en *fallida*. Si ocurriera este último caso, entonces la intervención para el desarrollo debería unirse con los aspectos militares, todo ello resumido en la concepción de *intervención humanitaria*.

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)	
1. Afganistan	5 811
2. Congo DEm. Rep	3 926
3. India	3 004
4. Vietnam	2 818
5. Pakistan	2 212
6. Indonesia	2 110
7. China	2 102
8. Etopia	1 923
9. Kenya	1 862
10. Tanzania	1 748
MEMO: Share of Gross Bilateral ODA	
Top 5 Recipients	17 %
Top 10 Recipients	36%
Top 20 Recipients	39%

CUADRO 2. Mayores receptores AOD 2011 (millones de USD)

Fuente: OCDE (2012).

Acerca de la *securitización*, a lo largo del presente siglo, en nombre de un principio ordenador de la seguridad como un componente esencial de la gobernanza, la identificación de amenazas se ha convertido paulatinamente en un ejercicio habitual de los documentos políticos que configuran la agenda internacional y la política pública de los estados. En esa línea, por ejemplo, La Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003 señalaba los conflictos regionales, los estados fallidos y el crimen organizado, por este orden, como tres de los cinco peligros clave para Europa, por detrás del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, una obvia influencia, este último, de la coyuntura mundial del momento.



**GRÁFICO 3.** Gasto Militar Mundial 1992-2011  
*Fuente: Juan Mendoza y William Calderón (2013).*

De esta manera, casi la totalidad del planeta, más allá de las fronteras occidentales, quedaba englobada en las categorías de riesgo. Esto significó, en términos generales, la consiguiente criminalización de la pobreza implícita en el nexo seguridad-desarrollo, la que se consolidó en marzo de 2005, cuando el ex primer ministro británico, Tony Blair, presentó la política subsahariana del Nuevo Laborismo en el informe titulado Comisión para África. Las profundas implicaciones del abandono del enfoque humanitario del desarrollo en aras de la preeminencia de la seguridad se han traducido en hechos tales como el incremento de presupuestos de cooperación dedicados prioritariamente a la reforma del sector de seguridad, y exiguos porcentajes destinados a las causas sociales y económicas del subdesarrollo.

### **Los desafíos de los países de renta media y la cooperación internacional**

Entre los países denominados *de renta media* se encuentran casi todos los países latinoamericanos y del Caribe. El supuesto para ellos es la existencia de un mínimo de estabilidad y, por lo mismo, poco proclives a ser priorizados en esquemas como los trazados para combatir la pobreza, porque se parte del supuesto de que en

estos países no hay escasez de recursos, sino un mal empleo de los mismos. En ese sentido, cobra especial significación una cuestión aún poco explorada, como es la búsqueda y uso de recursos locales para derivarse hacia tareas de desarrollo.

Recordemos que la cooperación clásica se organizó en función de la superación de las denominadas *trampas de la pobreza* (Sachs 2005). De esta manera, el objetivo de la cooperación internacional era incrementar la reserva de capital lo suficiente como para cruzar el umbral de pobreza.

Ahora bien, que los países de renta media (PRM) ya no tengan las carencias de los países pobres no significa que en determinadas situaciones no padezcan problemas de financiamiento y, sobre todo, que en su proceso de desarrollo se enfrenten a dificultades que bloquean o retardan su dinámica de crecimiento, al igual que las *trampas de la pobreza*. Visto en perspectiva histórica, en efecto, se confirma esto último: aun cuando muchos PRM han experimentado momentos de crecimiento acelerado, ello no ha sido suficiente para que estas economías muestren crecimiento sostenido en el tiempo.

Al respecto, hay una amplia diversidad de causas que pueden dar lugar a una *trampa* como la expuesta, que Bowles, Durlauf y Hoff (2006) agrupan en tres ámbitos: a) la presencia de externalidades y de rendimientos crecientes localizados; b) la presencia de un marco institucional inadecuado, con problemas para la acción colectiva; y c) la existencia de efectos de vecindad que condicionan el comportamiento agregado.

Estos factores hacen que la estrategia de desarrollo de los países de renta media se enfrenten a problemas múltiples, relacionados con la deficiente estructura institucional, la carencia o estrechez de los mercados financieros domésticos, los efectos de la inseguridad sobre el comportamiento de los agentes, la inercia o la corrupción de la administración pública y las limitaciones de los mercados para aprovechar rendimientos crecientes y complementariedades de la producción, entre los más relevantes (Alonso 2006).

En suma, es equivocado pensar que los países de renta media hayan dejado de *tener problemas*. De otro lado, en esta misma línea, el incumplimiento de los ODM evidencia que junto a la crisis financiera se desenvuelven y articulan otros procesos de crisis como la alimentaria, energética, ambiental, entre los más significativos que conducen directamente a debatir sobre la pertinencia de las formas que han estado adoptándose para disminuir las deudas sociales mediante la cooperación para el desarrollo, en tanto la evidencia muestra con claridad que los impactos negativos de las diversas crisis son soportadas en mayor medida por la población de menos recursos.

## Cooperación Sur-Sur y países de renta media

El concepto de Sur, sin el cual es imposible entender la cooperación Sur-Sur, tiene no solo un intenso y largo debate tras de sí, sino también un amplio campo de imprecisiones. El Sur ingresó en el vocabulario de las Relaciones Internacionales con los procesos independentistas que surgieron luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, especialmente en África y Asia. Si bien hay una serie de antecedentes al respecto, seguramente la Conferencia de Bandung, en abril de 1955, fue el punto de inflexión que estableció el primer gran hito.

En los años 60, la ruta hacia la institucionalidad tomó forma con la creación del Movimiento de Países No Alineados (en la reunión preparatoria de El Cairo en 1960 y Primera Conferencia en Belgrado, en 1961 y con la formación del G77 en 1964, en el marco de la reunión de la primera UNCTAD en Ginebra), para discutir cuestiones vinculadas al comercio y el desarrollo. Sin embargo, fue en la década del setenta cuando la presencia de los países del Sur, fue significativa en tanto la potencialidad que mostraron para actuar conjuntamente, reforzando sus capacidades de negociación, sobre todo en el ámbito de las relaciones comerciales. Desde entonces, aun cuando se formaron escenarios propicios para la acción mancomunada, como la crisis de la deuda en los años ochenta, no pudieron formularse acciones coordinadas sino hasta los años noventa, cuando reaparece la idea de la cooperación Sur-Sur, pero bajo contextos diferentes a los que se habían escenificados durante las décadas precedentes.

Así, como señala Bruno Ayllón (2009), el surgimiento de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se ha vinculado a los apreciables niveles de desarrollo y adquisición de nuevas tecnologías que han empezado a alcanzar algunos países del Sur y, en el cual, se reconoce el aporte realizada por la cooperación internacional en estos logros. Esto, sumado a las aspiraciones que se habían formulado desde años atrás respecto a la reducción de las asimetrías del sistema internacional, estableció el punto de partida para construir un nuevo diálogo político, en tanto se asumía que parte importante de las soluciones residían en los países que compartían un grado de desarrollo parecido y en tanto sus percepciones sobre los obstáculos eran semejantes, podían compartir mejores prácticas y lineamientos sobre un uso más eficiente de los recursos de la cooperación, “a través de la transferencia sistemática y sostenida de experiencias, conocimientos y técnicas demostradas y reproducibles” (Ayllon 2009: 1).

Al respecto, no han faltado quienes conciben la CSS como una alternativa a la tradicional cooperación Norte-Sur pero, tal como lo remarca Lechini (2009), también están los que las conciben como ámbitos complementarios. En todo caso, si bien es

cierto que este último enfoque es el que predomina, es cierto también que se acepta que la CSS tiene diferencias sustanciales con la cooperación Norte-Sur porque, se asume, es horizontal, más sensible a contextos específicos, menos rígida en tanto consiente mayor diversidad de enfoques, disminuye considerablemente las denominadas condicionalidades, optimiza el uso de los recursos locales, se adapta mejor a las prioridades locales, genera apropiaciones más amplias y, cuestión importante, tiene menor costo y mayor impacto.

Aun así, sería un error considerar la CSS como un mecanismo sustitutivo de la cooperación Norte-Sur. Como señalamos, lo que se afirma es su carácter complementario y la sintonía con los esfuerzos nacionales de los países del Sur. En ese sentido, tampoco sería cierto que la CSS sea mejor o peor que la cooperación Norte-Sur, pues se trata de un tipo de cooperación diferente (Ayllón 2009). La CSS crea una solidaridad entre países en desarrollo y se orienta a garantizar la autosuficiencia nacional y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Por ello, responde a lógicas diferentes de las que orientan frecuentemente las políticas de cooperación del Norte. En definitiva, utilizando uno de los conceptos en boga en la cooperación, el objetivo último de la CSS sería la generación de mayores niveles de cohesión internacional. Pero, el marco en el que se desenvuelva la CSS no estaría completo si no se refiere a un factor coyuntural que resulta clave, específicamente para Latinoamérica. En gran medida, la CSS ha evolucionado en función a los cambios que ha experimentado la política de cooperación al desarrollo y el surgimiento de una nueva agenda. Al respecto, si bien la cooperación ha aumentado en montos totales durante las últimas décadas, se ha concentrado en los denominados países menos adelantados (PMA) y África.

En ese sentido, los países de renta media (PRM) quedan rezagados en proporción del total de la ayuda en términos corrientes y constantes, manteniendo esta tendencia descendente desde 1990, porque se considera que estos ya no requieren de cooperación al desarrollo. De esta manera, “los PRM salen de la escena, del foco de la atención y de la recepción de los flujos de ayuda. No están en el centro de las preocupaciones con las que se está construyendo el discurso de la cooperación y pierden peso” (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur 2010).



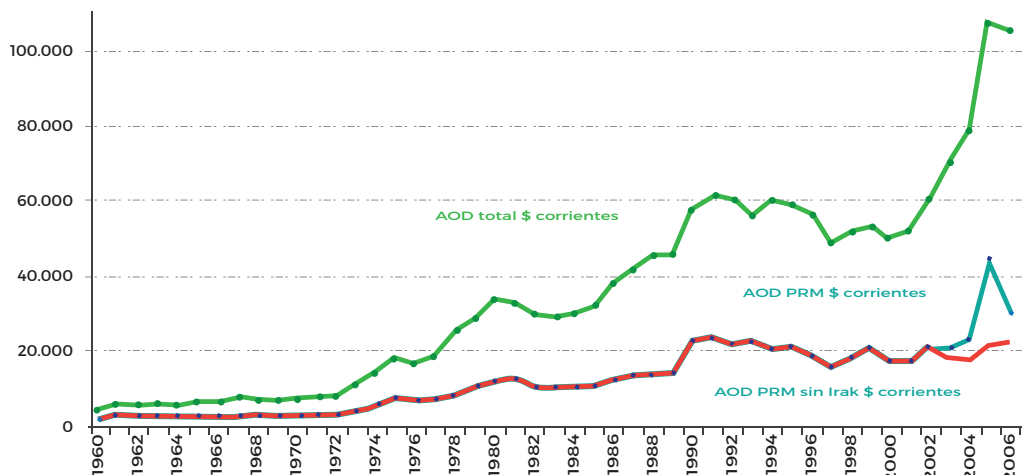


GRÁFICO 4. Evolución histórica de la AOD y la AOD para PRM

Fuente: José Antonio Alonso.

Recuperado de <http://cooperacionsursur.org/documentos/JoseAntonioAlonso.ppt#363,25,3>.

Ahora bien, la lógica de la cooperación varió sustancialmente, pero los cambios suscitados en el mundo tuvieron un dinamismo mucho mayor al que se escenificó en la primera y, seguramente, en direcciones que no han sido coincidentes. Así, el esquema aún imperante de países donantes y países receptores (PMA), con énfasis en la focalización, ha empezado a distorsionarse por la presencia creciente de otros agentes, que han provocado que el ámbito del desarrollo se haya hecho más heterogéneo, en tanto la aparición de potencias emergentes como actores de la cooperación aunque, de otro lado, la globalización exige cada vez más respuestas integradoras. Como afirma Alonso (2009), esto genera un dilema en tanto, por un lado, persiste una política crecientemente focalizada, cuya justificación reside en la limitación de recursos y la necesidad de concentrar los esfuerzos pero, de otro lado, se plantea la necesidad de una política integral y diferenciada, cuyo fundamento reside en la necesidad de configurar un sistema de incentivos compatibles con el desarrollo de los países, bajo la premisa de su heterogeneidad.

Sin embargo, la creciente heterogeneidad no es el único dilema por resolver que identifica Alonso. Otra dimensión que anida una encrucijada es la instalación de un mundo multipolar y, en este contexto, la discusión sería mantener la arquitectura de la ayuda internacional, en que lo determinante es la política de los países donantes, o concebirla como una estructura global, en la que el factor decisivo sería la corresponsabilidad y la apropiación del sistema por parte de todos los actores que acoge.

Las respuestas a estas encrucijadas deben atender, sin duda, al registro de una realidad inobjetable. La articulación global remarca la creciente importancia de los PRM con sus entornos regionales. En otras palabras, si bien los países catalogados de esa manera, como China, Brasil, Irán, México, India, Turquía, entre otros, no son en buena cuenta actores con influencia global, tiene una incuestionable influencia en ámbitos colindantes.

Por lo tanto, frente a los argumentos de seguir concentrando la política y los flujos de recursos para el desarrollo, la propuesta sería avanzar en una política de desarrollo que insista en la redistribución, pero dentro de un sistema global que integre el conjunto de los problemas que conciernen al desarrollo, cuyos ejes serían la responsabilidad compartida y la apropiación del tema mediante la generación de consensos. En ese sentido, el sistema referido debe dejar la unilateralidad y los criterios homogeneizadores, para dejar paso al tratamiento de agendas diferenciadas.

En suma, la CSS es un mecanismo que ha empezado a delinearse teniendo como eje fundamental la importancia que adquieren los PRM y las potencialidades que muestra para plasmar un flujo más eficiente de los recursos para el desarrollo. Sin embargo, como se señalaba líneas arriba, esto no puede ser visto simplemente como una respuesta a la disminución creciente de la cooperación Norte-Sur hacia los países que se catalogan como de renta media, pues hay muy buenas razones para que esta y la cooperación Sur-Sur sean abordadas como complementarias.

Al respecto, hay tres razones fundamentales: primero, aunque estos países tengan mayor capacidad para enfrentar la pobreza, cerca de la mitad de la población mundial que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema habita en ellos; en segundo lugar, una característica de los PRM es su alta vulnerabilidad en tanto sus sociedades son cada vez más demandantes pero su institucionalidad aun presentan evidentes fragilidades que los hacen altamente proclives a regresiones; por último, sus aportes a los BPI son significativos (Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur 2010).

### **La movilización de recursos para el desarrollo**

Dado el panorama descrito, América Latina debe impulsar el diseño de un sistema de flujos de recursos destinados a cumplir con metas de desarrollo que involucrando a todas las modalidades de la cooperación internacional, incorpore nuevas fuentes que hasta hoy no se asume como actores del desarrollo como, por ejemplo, las empresas. También supone reflexionar sobre los mecanismos estatales existentes.

## Inversión extranjera directa

Uno de las cuestiones menos debatidas respecto a la disponibilidad de recursos para el desarrollo es la presencia creciente de las empresas y la probable formación de actoría para el desarrollo que podría estar surgiendo en torno a ellas. En la medida que observamos la disminución constante de los recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo, también se constata un aumento constante de la inversión extranjera directa en la región. En 2011, América Latina y el Caribe recibieron 153,991 millones de dólares de inversión extranjera directa (IED), un 28% más que en 2010.

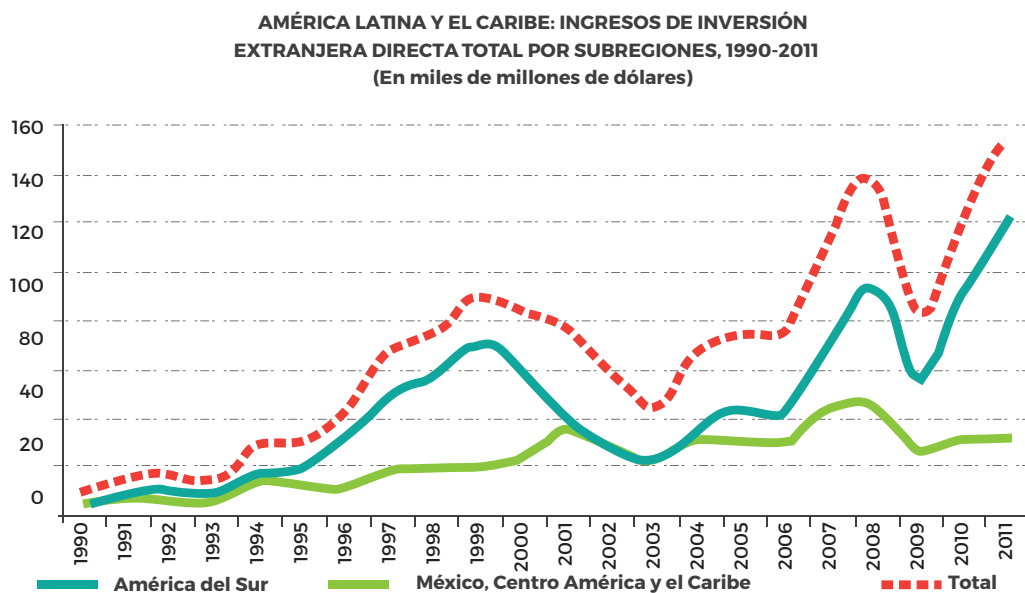


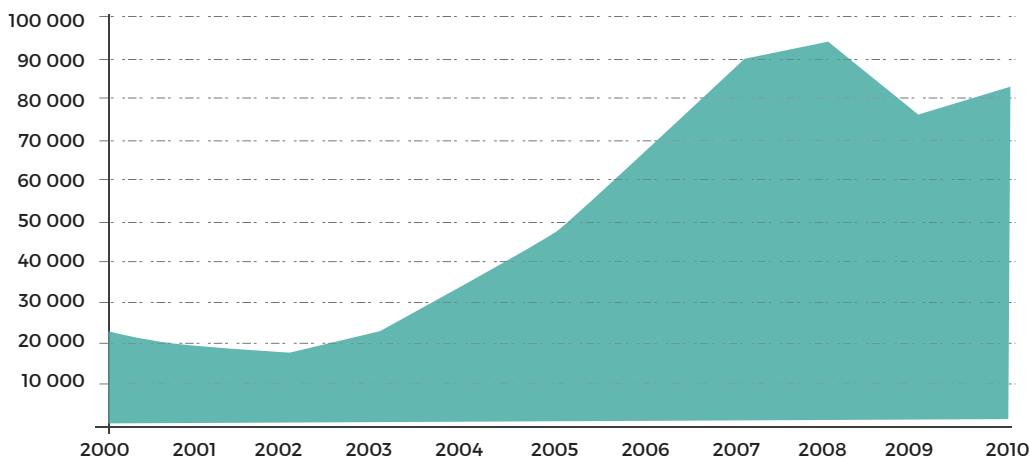
GRÁFICO 5. América Latina y el Caribe: Ingresos de inversión extranjera directa totales y por subregiones, 1990-2011 (en miles de millones de USD)

Fuente: CEPAL (2012).

Entonces, las empresas transnacionales han consolidado una amplia presencia en América Latina y el Caribe, especialmente en los sectores que requieren más capital. Un factor que determina esta situación es la rentabilidad que están obteniendo. Por un lado, a partir de 2002 la participación de la reinversión de utilidades en el total de la IED ha venido aumentando de manera continua, hasta alcanzar el 46 % en 2011. Por otra parte, la repatriación de utilidades hacia las casas matrices también ha crecido de forma significativa,

de un promedio cercano a los 20,000 millones de dólares entre 1998 y 2003 a un máximo de 93,000 millones de dólares en 2008

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REPARTICIÓN DE UTILIDADES 2000-2010**  
(En miles de millones de dólares)

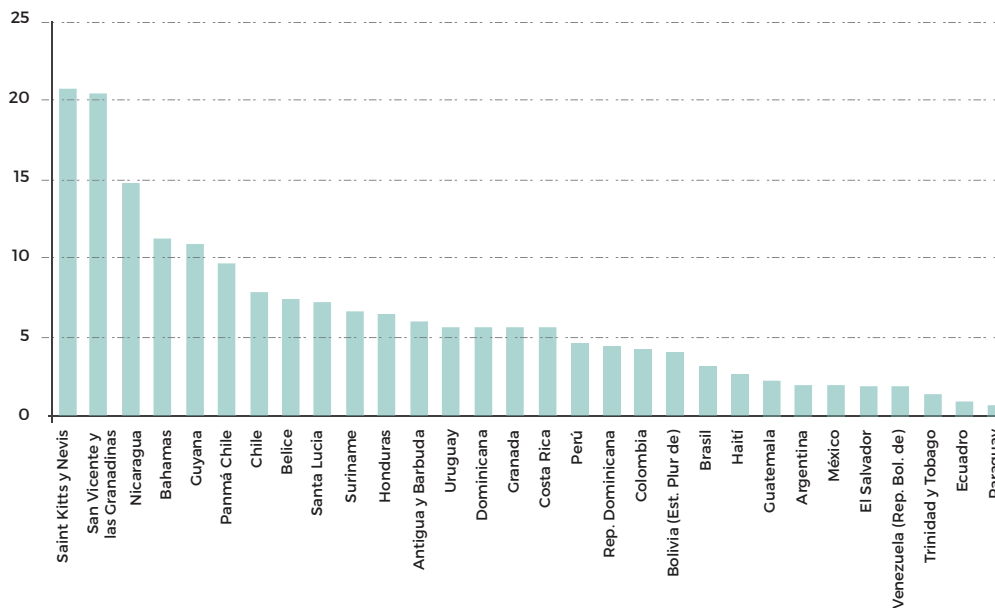


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

**GRÁFICO 6.** América Latina y el Caribe: Repatriación de utilidades, 2000-2010  
(en millones de USD)  
*Fuente: CEPAL (2012).*

La creciente importancia de la reinversión de utilidades y el incremento de la repatriación de utilidades se explican por dos razones. Primero, el notable aumento del acervo de IED en la región, que genera como contrapartida natural un incremento nominal de ganancias asociadas a estas inversiones. Segundo, entre 2004 y 2007, tanto la reinversión como la repatriación de utilidades aumentaron coyunturalmente debido a las condiciones económicas favorables en muchos países de América Latina y el Caribe, la positiva evolución de los precios de las materias primas y las nuevas oportunidades de negocios, así como a la presencia de sectores medios con creciente poder de compra, lo que en conjunto aumentó la rentabilidad de muchas empresas transnacionales que operan en la región. No obstante, independientemente de la coyuntura, el nivel acumulado de IED en la región sigue impulsando los egresos asociados a estos flujos de capital, lo que pone en evidencia que la IED no es un flujo unidireccional de recursos.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA  
DIRECTA COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2011<sup>a</sup>  
(En porcentajes)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),  
sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 16 de abril de 2012

<sup>a</sup> Mediante el indicador IED/PIB se normaliza la dimensión del IED con respecto al tamaño de la economía

**GRÁFICO 7.** América Latina y el Caribe: Inversión extranjera directa como proporción del PBI, 2011 (en porcentajes)

Fuente: CEPAL (2012).

### *Los recursos públicos*

Una cuestión muchas veces soslayada es la disponibilidad de recursos públicos para el desarrollo, en medio de la bonanza económica. En términos generales, la existencia de recursos potenciales para financiar el desarrollo no supone que esto se efectúe y eso es lo que parece estar ocurriendo en América Latina.

Como señala CEPAL/OCDE (2011), hay enormes dificultades para que las políticas macroeconómicas, centradas en asegurar el crecimiento, sintonicen con las necesidades de largo plazo, ligadas a los cambios económicos y demográficos que están produciéndose actualmente en América Latina. En otras palabras, no solo debe reducirse la volatilidad del ciclo económico, sino también removerse los obstáculos existentes a la diversificación de la economía y generar predictibilidad

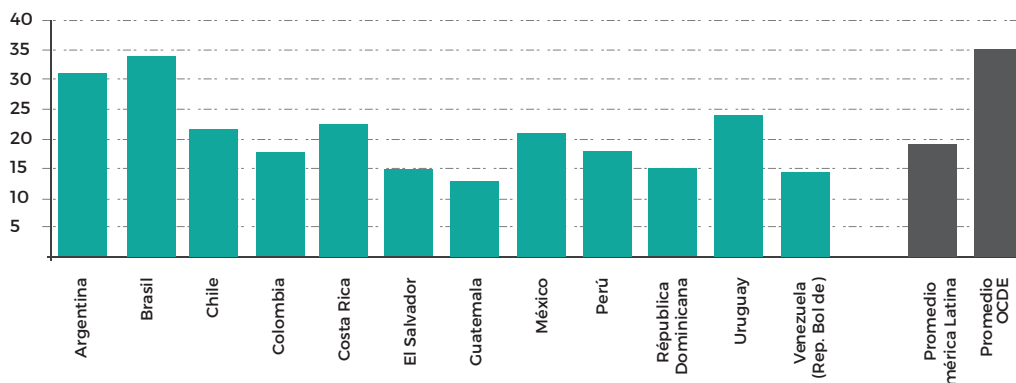
para facilitar la inversión en nuevas tecnologías y la estabilidad de las finanzas públicas. Todo esto, en un contexto de crecimiento demográfico y otros cambios estructurales, implica que los estados necesitan un mayor margen de maniobra fiscal para prestar los servicios requeridos.

De esta manera, se debe aprovechar las oportunidades para eliminar restricciones al desarrollo y dar un salto cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios públicos cuyo objetivo debe estar centrado en el paulatino cierre de la brecha de desigualdad existente: uno de cada tres latinoamericanos vive debajo de la línea de pobreza (180 millones de personas) y 10 economías de la región continúan estando entre las 15 más desiguales del mundo. Al respecto, debe tomarse en consideración usar parte de la renta extractivista predominante en la región para fomentar la diversificación y competitividad del resto de la economía, mediante la inversión en educación, infraestructuras e innovación.

Si no se revierten los escenarios actuales, caracterizados por situaciones oligopólicas, concentrados en materias primas y con enormes trabas para la redistribución, se acrecientan las posibilidades de reversión en todos aquellos ámbitos en los que se han manifestado avances sociales durante los últimos años. Para lograr esto, es decir, estados que respondan a las necesidades del desarrollo, es indispensable que se lleven a cabo reformas fiscales para tender a reducir las enormes brechas existentes entre las necesidades y los recursos disponibles.

Sin embargo, la recaudación tributaria en América Latina no solamente es baja, sino que las bases imponibles son pequeñas y están sesgadas hacia impuestos no progresivos. Con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay, que tienen una recaudación en torno al 30% del PIB —similar al promedio de países de la OCDE— en su conjunto la carga tributaria en la región es baja.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA  
DIRECTA COMO PROPOCIÓN DEL PIB, 2011 <sup>a</sup>  
(En porcentajes)**



**GRÁFICO 8.** Ingresos públicos como porcentajes del PBI, 2008<sup>3</sup>

*Fuente: elaborado sobre la base de CEPAL, Base de datos cepaLstat y de cepaL/ciat/ocde, Revenue Statistics in Latin America.*

*Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/888932510124>*

De igual manera, existen menores niveles en la imposición a la renta de las personas físicas, más deducciones y exoneraciones tributarias que en otros países, y estructuras concentradas en impuestos indirectos. De otro lado, los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, debido a la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias.

En suma, estos bajos ingresos fiscales de América Latina impiden a los estados gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras y el desarrollo productivo que, como la salud y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social. De otro lado, debido a los bajos niveles de impuestos directos y a la insuficiente focalización del gasto social, el impacto redistributivo de la política fiscal es muy bajo.

En este sentido, la articulación de un pacto fiscal que refuerce el contrato social entre los ciudadanos y el estado puede ser fundamental. El éxito de las reformas

3 a) Las estadísticas se refieren al sector público no financiero en el caso de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Venezuela; gobierno general en Brasil, Chile y Perú; y gobierno central en Guatemala, República Dominicana y Uruguay; b) la recaudación de impuestos en México incluye ciertas partidas de ingresos provenientes de la producción de hidrocarburos.

fiscales depende de que tengan en consideración el vínculo entre impuestos y gastos, y la ciudadanía identifique los servicios públicos a que tiene acceso gracias al pago de impuestos. Ahora bien, claro está que no solo debe garantizarse más ingresos. El estado también debe transformarse para responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz. Aun cuando el gasto público como porcentaje del PIB (un indicador del tamaño del estado) ha aumentado en algunos países de la región en los últimos años, es todavía significativamente menor en comparación con la OCDE.

De otro lado, muchos gobiernos latinoamericanos no cuentan con las herramientas necesarias para identificar las oportunidades de desarrollo, debiendo incrementar sus capacidades de gestión y fortalecer sus recursos humanos: la profesionalización del servicio civil es así uno de los principales desafíos de la reforma de la gestión pública en América Latina. A su vez, el estado requiere herramientas eficaces de planificación y coordinación de políticas, programas y proyectos para cumplir un rol transformador.

Se debe reforzar la institucionalidad sobre la base de reglas fiscales y marcos de mediano plazo, avanzar hacia una rendición de cuentas transparente y contar con mecanismos de evaluación de políticas y programas, así como sistemas nacionales de inversión pública. La eficiencia es crucial para enfrentar los desafíos del desarrollo.

Asimismo, el estado debe identificar nuevas estrategias para definir y alcanzar objetivos estratégicos en función al desarrollo sostenible como educación, metas productivas, infraestructura, innovación, entre otros. También debe invertir en fortalecimiento institucional y en formación de capacidades, así como generar información, indicadores e instituciones para la toma de decisiones.

## **Conclusiones parciales**

La apuesta por el modelo neoliberal en varios países de la región, requería un estado que restringiera el ejercicio de derechos de la sociedad y, en general, la movilización de grupos sociales organizados que se manifestaban contra las expresiones más inequitativas y autoritarias del modelo.

Una primera cuestión que debe ponerse en consideración es la posibilidad de que los países receptores de recursos para fomentar el desarrollo ejerzan autoridad real y efectiva sobre la formulación y conducción de sus políticas y estrategias, así como



la coordinación de sus propias acciones de desarrollo. La apropiación plantea la promoción de gobiernos fuertes y la implantación de normas y procedimientos propios de país, que sustituyan los procedimientos de la cooperación que de alguna manera han dispersado y debilitado a las instituciones nacionales.

Como complemento a lo anterior, la Declaración de París contempla el compromiso de los países cooperantes de *alinear* la canalización de los recursos en función de las estrategias, instituciones y procedimiento nacionales de los países socios receptores de cooperación y de *armonizar* o coordinar sus actividades entre sí y reducir al mínimo los costos de transacción inherentes a la canalización. Se plantea que en vez de tener varias unidades ejecutoras de cooperación con diferentes mecanismos y procedimientos administrativos de implementación, se asocien varios cooperantes en programas comunes.

Sobre estos aspectos, se evidencia que los países latinoamericanos tienen dificultades para ejercer un mayor protagonismo en la conducción del desarrollo nacional y en las negociaciones con los cooperantes. Un problema común es el hecho de que las instituciones estatales son débiles y los recambios de gobiernos tras las contiendas electorales conllevan una recomposición de los funcionarios responsables y restan continuidad a las políticas nacionales. Además, es práctica común que la implementación de varios de los programas de cooperación (en especial los sociales) estén asociados a propósitos partidistas clientelares y los avances en la lucha contra la corrupción sean limitados.

Entonces, en los países con predominio neoliberal existen diversas limitaciones que restringen la capacidad de los gobiernos para alinear la ayuda alrededor de una estrategia propia:

1. Ausencia o debilidad de un Sistema Nacional de Planificación que articule los diversos sectores y niveles de gobierno (nacional –regional- local). Como consecuencia, no existen planes nacionales de desarrollo que defina claramente las prioridades del país.
2. Aun cuando se elabore programas de cooperación, estos son muy generales y en la práctica no son vinculantes, es decir, de carácter obligatorio. De esta manera, hay mucha presión de los gobiernos para que la cooperación apoye ciertos proyectos que cuentan con un aval político.

3. De parte de las entidades cooperantes oficiales aparentemente tampoco hay mayor voluntad política para coordinar. Cada entidad continúa usando sus propios formatos de planificación, gestión y evaluación. La mayor parte de los proyectos son gestionados por unidades ejecutoras paralelas a la administración pública y sus operaciones no se consignan en el presupuesto de la República. Aunque hay varias mesas de coordinación, éstas funcionan más como instancias de intercambio de información antes que como plataformas para diseñar programas de intervención comunes.
4. Los gobiernos y las agencias cooperantes oficiales no se han puesto de acuerdo sobre los alcances del proceso de armonización, ni existen consensos sobre pasos concretos e instrumentos. Se tiende a mantener el *statu quo*.

Ante estas circunstancias regionales y los cambios suscitados rápida y profundamente en el diseño institucional y los flujos de fondos en la cooperación internacional, lo cual la crisis financiera internacional solo enfatiza, las organizaciones sociales latinoamericanas están obligadas actualmente a reflexionar y actuar en función de una reconversión que implique nuevas capacidades que las adapte a las nuevas circunstancias, con base en criterios de mayor eficiencia social. En ese sentido, la agenda por construir que se presenta en el horizonte es muy amplia, pero entre los aspectos que contiene resalta dos cuestiones ligadas a esta reconversión: sus capacidades para establecer nuevas modalidades de alianzas dirigidas a la movilización de recursos y, en segundo lugar, sus roles en la incidencia social.

Finalmente, pero no menos importante, está el aspecto del financiamiento del desarrollo. Al respecto, todo parece indicar que las rutas factibles pasan por la fuerza del estado para nacionalizar la renta y dirigirla al financiamiento de metas de desarrollo. Como se señaló líneas arriba, no solo debe garantizarse más ingresos sino que el estado, como aparato, debe experimentar cambios radicales y profundos para detectar y satisfacer las demandas de los ciudadanos.

## Referencias citadas

- Alonso, José Antonio. 2006. "Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo" Recuperado de <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16732/original/PaisesRentaMedia.pdf>
- Alonso, José Antonio. 2009. "Cooperación con países de renta media y cooperación Sur-Sur" Recuperado de [www.cooperacionsursur.org/documentos/JoseAntonioAlonso.ppt](http://www.cooperacionsursur.org/documentos/JoseAntonioAlonso.ppt)
- Ayllón Pino, Bruno. 2009. Cooperación Sur-Sur: Innovación y transformación de la cooperación internacional. Madrid: Fundación Carolina.
- Ballón, Eduardo. 2012. "Las ONG de América Latina y las ONG europeas: la urgencia de una agenda común en un escenario desfavorable". Recuperado de <http://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/ballon-eduardo-las-ong-de-america-latina-y-las-ong-europeas.pdf>
- Bowles, Samuel et al. 2006. Poverty Traps. Princeton: Princeton University Press.
- CEPAL y OCDE. 2011. "Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del estado para el desarrollo". Recuperado de <http://hdl.handle.net/113264/1443>
- Das, Leela y Yiping Zhou. 2007. Towards and Inclusive Development Paradigm South-South Development Cooperation. New York: PNUD.
- Dubois, Alfonso. S/f. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Recuperado de <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/44>

- Gómez, Galán et al. 2011. Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular. Madrid: CIDEAL - AECID.
- Hidalgo, Alberto. 2010. Repercusiones de la crisis mundial sobre las políticas de cooperación Eikasía Revista de Filosofía (30): 247-278.
- Lechini, Gladys. 2009. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?”. Relaciones Internacionales (12). Recuperado de
- Naciones Unidas. 2007. “Informe del Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur”. Naciones Unidas. New York.
- PNUD. 2009. Mejorar la cooperación Sur-Sur y Triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular. New York: Naciones Unidas.
- Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. 2010. “Desafíos de la Cooperación Sur-Sur”. Recuperado de <http://cooperacionsursur.org/documentos/Desaf%C3%ADos-de-la-Cooperacion-Sur-Sur-CSS-31-Mayo-2-y-3-Junio-2010.pdf>
- Sachs, Jeffrey. 2005. El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo. Barcelona: Editorial Debate.
- Sanahuja, José Antonio. 2007. “¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada”. Recuperado de [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf)



Parte II

**Resignificando las prácticas  
y discursos desarrollistas**



# Repensando las nociones hegemónicas de desarrollo<sup>1</sup> en el marco de las acciones de la cooperación española en Colombia<sup>2</sup>

*Sergio Belda Miquel<sup>3</sup>*

*Alejandra Boni Aristizábal<sup>4</sup>*

*María Fernanda Sañudo Pazos<sup>5</sup>*

## Introducción

Algunos puntos de partida para comenzar. En primera instancia, consideramos que el sistema de cooperación internacional al desarrollo corresponde al “vasto aparato institucional a través del cual se desplegó (y despliega) el discurso del desarrollo; es decir, por medio del cual se convirtió este en una fuerza social real y efectiva transformando la realidad económica, social, cultural y política de las sociedades” (Escobar 2005: 17). En relación con lo expresado, dicho sistema, además se constituye en uno de los dispositivos mediante los que se reproducen los principios de la modernidad capitalista, entendida esta como una “configuración histórica efectiva” (Echevarría 1989:

---

1 En este documento se plasman algunos de los resultados del proyecto “Movilización social como dimensión estratégica de la educación para el desarrollo” gestionado e implementado por Universidad Politécnica de Valencia y el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana.

2 Agradecemos los aportes para la construcción de este documento de los estudiantes Luisa Cajamarca, Juan Ricardo Díaz Ayure, Sara Torres y Juan David Copete.

3 Doctor en Desarrollo Local y Cooperación Internacional, Magister en Cooperación al Desarrollo y Magister en Políticas y Procesos de Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia (España).

4 Doctora en Derecho de la Universidad de Valencia (España). Especialista en Proyectos de Ingeniería e Innovación de la Universidad Politécnica de Valencia (España).

5 Doctora en Estudios Feministas y de Género de la Universidad Complutense de Madrid (España). Magister en Desarrollo Rural de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR de la Pontificia Universidad Javeriana.



4) la que a través de las prácticas desarrollistas, pasa de lo abstracto a lo práctico, cuando sus principios y valores se plasman de manera plural en una serie de proyectos e intentos históricos.

Si seguimos a Brunner (2001) este proceso está, además, condicionado por la lógica de la *dialéctica centro/periferia*. La conformación de la economía-mundo capitalista, ha dado lugar a la configuración de los territorios no occidentales y sus habitantes, como espacios periféricos del sistema mundial (Wallerstein 1989). Dichos espacios han sido y serán los escenarios privilegiados para la intervención desarrollista a través de las acciones de la cooperación.

Por otra parte, proponemos considerar la relación entre modernidad y capitalismo y su viabilización a través de las acciones de la cooperación al desarrollo como un proceso atravesado por la colonialidad.<sup>6</sup> Siguiendo a Machado (2009), esta se instituye en la expresión performática de la *episteme moderna*, la que *históricamente constituida mediante la progresiva articulación entre ciencia, estado y capital* emerge y se instala como un *poteroso aparato semiótico-político de producción de la realidad*, de los territorios, de la naturaleza, de los *sujetos-cuerpos-fuerza-de-trabajo*. En este sentido, las prácticas desarrollistas se configuran, entonces como dispositivos para reproducir *el patrón de poder capitalista, moderno, colonial*, cuestión que es factible porque “La lógica capitalista de producción, distribución desigual y acumulación opera junto con la lógica moderna de racionalidad y progreso, y junto con la lógica colonial de clasificación, jerarquización y dominación de los seres humanos” (Españeira 2009).<sup>7</sup>

Entender bajo los anteriores supuestos la cooperación al desarrollo nos permite pensar que los discursos y las prácticas que la componen se sostienen en unos principios de clasificación y construcción colonial de los territorios, de los cuerpos y las subjetividades; y, por otro, se instituyen como estrategias para superar/mantener la condición que emerge de la persistente visión colo-

---

6 Como diría Mignolo esta resulta “constitutiva de la modernidad y sin colonialidad no hay modernidad” (2001: 33)

7 Bajo la perspectiva de Quijano “la colonialidad constituye el patrón estructural de poder específico de la modernidad. Se compone históricamente a partir de la asociación entre un sistema de dominación asentado en un entramado de relaciones sociales intersubjetivas, basadas en la clasificación social jerárquica de la población mundial; y un sistema de explotación, que consiste en la articulación de todas las formas de control del trabajo conocidas en una única estructura hegemónica por el capitalismo” (Quintero 2003: 69-70).



nial de la periferia. En este orden de ideas, las acciones no solo apuntan a la modernización de cuerpos y territorios, sino también, siguiendo a Echevarría (1989) al mantenimiento de los países de la periferia en una posición subalterna frente a los países del centro capitalista.

En general, los donantes han utilizado la ayuda con fines políticos y económicos. Un ejemplo de lo anterior corresponde a los intereses que subyacen a las acciones de la cooperación española y canadiense en Colombia. Una y otra, a través de sus intervenciones (capacitaciones, apoyo financiero, transferencia tecnológica, fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, entre otros) han preparado paulatinamente al país para la implementación de megaproyectos, los que son y serán desarrollados por empresas de estos países. En el caso específico de España, la ayuda otorgada a Colombia<sup>8</sup> ha tenido como contraprestación que el gobierno de este país de prebendas legales, jurídicas y administrativas para la inversión a empresas como Repsol, Cepsa y Gas Natural (González *et al.* 2007). En el caso de Canadá, este país jugó un importante papel en la construcción del Código Minero de 2001. Dicha norma, claramente beneficia los intereses de las grandes multinacionales, entre estas las de Canadá.

Esta situación evidencia cómo los actores de la cooperación, se han convertido, en ocasiones, en cómplices de un modelo que, lejos de promover la transformación social, estaría sustentando el *statu quo*, las relaciones desiguales de poder entre Norte y Sur y la imposición de la lógica occidental. Aun con el acento que ha puesto la cooperación española durante los últimos años en aspectos como la buena gobernanza, los derechos humanos, la igualdad, entre otros, las acciones son funcionales al modelo liberal capitalista y son afines a los intereses económicos neoliberales (Fernández *et al.* 2013).

---

8 Aun siendo considerado un país de renta media, Colombia ha sido un país de especial interés en los distintos Planes Directores de la Cooperación Española (PD): El PD 2001-2004 se reconoce a Colombia como “País Prioritario” por la situación de conflicto. En el PD 2005-2008 se considera en la nueva categoría de País con Atención Especial (PAE), clasificación reúne a países o regiones que se encuentran en circunstancias especiales tales como la necesidad de prevenir conflictos o contribuir a la construcción de la paz o por la debilidad del respeto a los Derechos humanos y del sistema democrático. En el PD 2009-2012 Colombia se considera País con Atención focalizada. Esta categoría incluye países en los que aumenta su impacto en desarrollo si se centra en un único sector clave o en más de uno pero bajo un único enfoque, asociado a una coyuntura específica. Para el PD 2013-2016 se establecen situaciones similares, considerando Colombia como País de asociación de la CE por “la existencia de una situación de conflicto en un país con el cual la Cooperación Española ha estado comprometida durante mucho tiempo”.

Sin embargo, de acuerdo al estudio referenciado, consideramos que existe un buen número de experiencias, las que aun haciendo parte del sistema de cooperación al desarrollo, operan de modo distinto. Se trata de experiencias que estarían conectando organizaciones sociales del Norte y del Sur que trabajarían juntos desde una perspectiva fuertemente política de la cooperación, construyendo relaciones y solidaridades duraderas e impulsando procesos de transformación social. En este marco de relaciones se evidencia una apuesta por trascender las percepciones tradicionales del desarrollo y apostar por la resignificación tanto de las prácticas como de los discursos de la cooperación<sup>9</sup>.

Con el fin de dar cuenta de lo anterior, en este documento exponemos el análisis de tres casos de alianzas que vinculan a organizaciones colombianas y del estado español. Evidenciaremos por un lado el cómo se problematizan los conceptos hegemónicos de desarrollo y, en segundo lugar, probaremos cómo emergen resignificaciones y adecuaciones de este y sus prácticas.

### **Cooperación conscientemente política y la resignificación del desarrollo**

La emergencia de resignificaciones y ajustes de las nociones del desarrollo es posible en este contexto por la existencia de lo que nosotros llamamos una cooperación conscientemente política. Esta se define como la interacción/construcción entre organizaciones sociales, que coinciden en apuestas ideológicas y de transformación social. Tal proceso se constituye en “terreno y fuente de prácticas políticas” (Escobar 2008), en la medida en que las reflexiones y propuestas que emergen de tal interacción apuntan a visibilizar, reconocer y posicionar significados alternativos desde los que se reta el poder establecido.

Es de resaltar que la relación entre estas organizaciones está y ha estado condicionada por otros marcos referenciales que superan los límites del formal sistema de

---

9 Lo anterior se sucede en un contexto marcado no solo por los constantes debates en torno a la eficacia y eficiencia de la ayuda, sino también en relación a la crisis que enfrenta este sector. Es indudable que la crisis financiera que está afectando a muchos de los países donantes está teniendo fuertes repercusiones en la reducción de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La misma ha disminuido un 2% en el año 2011 y un 4% en el año 2012 (OECD 2013), disminución que ha sido más profunda en el caso español, de un 49,7% en los últimos dos años (OECD 2013).

cooperación al desarrollo<sup>10</sup>. Por un lado, las organizaciones comparten ideas sobre la urgencia del cambio social y la necesidad de desarticular los problemas de tipo estructural que lo impiden, los que están en la base de las situaciones de opresión y empobrecimiento (Pearce 2010). Por otro, la interacción se da en el marco de articulaciones políticas, que superan los enfoques tecnocráticos, sustentándose en confianzas y alianzas sólidas (Eyben 2005). Estas articulaciones aspiran a limitar las relaciones desiguales y a construir partenariados sobre la base de relaciones horizontales, promoviendo la igualdad en el poder de decisión y en la validez de las diversas posturas epistemológicas. Bajo este contexto también se apuesta por una *desencialización* de las categorías impuestas y la resistencia a los modelos y paradigmas hegemónicos. Estas apuestas evidencian una lucha más amplia por la transformación de la sociedad y la redefinición de lo que se ha determinado como real.

Esta manera de ver la cooperación supone superar la lógica dominante Norte-Sur, que lleva implícita la lógica vertical donante-receptor, para entender las complejas dinámicas que vinculan lo local y lo global, conectar procesos, y construir una visión amplia de los problemas y las alternativas (Boni y Taylor 2010).

En este sentido, en el marco de una cooperación conscientemente política, siguiendo a Quijano (2012), las resignificaciones del desarrollo deben leerse como procesos de resistencia a la colonialidad/modernidad/eurocentrada, dado que tiene lugar la resituación de los conceptos y prácticas desarrollistas, desvistiéndolas de ser principios organizadores centrales de la vida social (Escobar 2005). Lo anterior implica la “re-valoración de las culturas vernáculas, la necesidad de depender menos de los conocimientos de expertos y más de los intentos de la gente común de construir mundos más humanos, así como cultural y ecológicamente sostenibles” (p. 20).

El objetivo de criticar el modelo y la concepción de desarrollo no tiene como finalidad el construir otro modelo, sino, cuestionar los elementos bajo los cuales los territorios de la periferia y sus habitantes han sido definidos y construidos como subdesarrollados. En este sentido, y siguiendo a Escobar (2005), las resignificacio-

---

10 La perspectiva que presentamos no supone necesariamente una renuncia frontal al sistema de cooperación y al acceso a financiación de donantes para apoyar estos procesos. Si abogaríamos, en cambio, por determinadas reformas profundas en el sistema para facilitarlos. La “utilidad” del acceso a fondos para fortalecer estos procesos quedaría condicionada en todo caso también a las prácticas, ideas y perspectivas de las organizaciones que puedan estar canalizando o recibiendo estos recursos (Pearce 2010).

nes de las nociones y prácticas aparejadas a este están apuntando a abrir espacios discursivos y de sentido, a través de los cuales se transforme *la 'economía política de la verdad*, es decir, del orden del conocimiento y poder experto del desarrollo”.

Tales cuestionamientos, no se están limitando a la denuncia, sino que están agrietando el mismo sistema, en la medida en que apuntan al derrocamiento de los fundamentos ideológicos que subyacen a las nociones hegemónicas del desarrollo. La crítica a la noción de progreso; el cuestionamiento sobre la fuerza que se le ha dado al mercado como ente integrador de la sociedad; la apuesta por quitar la centralidad que tienen los conocimientos expertos como maneras para acercarse a la sociedad y sus dinámicas (la que es vista de manera fragmentada); son algunos de los aspectos que evidencia que se está apuntando a una revaluación de los fundamentos que le han dado lugar al desarrollo y, además, lo han legitimado.

De acuerdo con lo explicitado, las resignificaciones, se constituyen en la base, como diría De Souza (2012) de la construcción de una ética que subordina los objetivos económicos a los criterios ecológicos, a la dignidad humana y a la justicia social. Una ética donde la lógica del mercado no prevalece sobre otras lógicas.

## Los casos analizados

Tal como se explicitó antes, este estudio se basa en el análisis de tres casos de interacción entre organizaciones españolas y colombianas en el marco del sistema español de cooperación al desarrollo. Tal interacción es posible por los siguientes aspectos:

- Las organizaciones de uno y otro país con sus diferencias, encarnan trayectorias organizativas consolidadas, ancladas en las diferentes expresiones del movimiento social.
- La degradación del conflicto en Colombia y los impactos de la implementación de las políticas neoliberales se constituyen en la base coyuntural en la que se asientan estos procesos de *cooperación política*. Las alianzas establecidas, sobre todo apuntan a paliar los efectos de la guerra y a acompañar y fortalecer procesos organizativos que se han originado o consolidado en este contexto.
- En relación con lo anterior, cabe destacar que la internacionalización del conflicto ha permitido la interacción de estas organizaciones en un nivel

global. Las alianzas, relaciones e interrelaciones que se establecen entre estos actores sociales en un marco que supera lo local posibilitan la emergencia de reflexiones y cuestionamientos sobre el desarrollo y sus prácticas, las que si bien surgen de la experiencia local de los actores, conducen a una reflexión que apunta al cuestionamiento de este desde una perspectiva global.

- Las organizaciones españolas, aun siendo críticas de las dinámicas que encierra el sistema internacional de cooperación al desarrollo, aprovechan estratégicamente los escenarios y oportunidades que esta brinda a las ONGD para desarrollar acciones, con sus pares de Colombia.

### **Acompañamiento de la ONGD Iniciativas de Cooperación Internacional al Desarrollo (ICID)<sup>11</sup> a la Organización colombiana Taller Abierto<sup>12</sup>**

En el marco de una serie de proyectos de desarrollo, los que se han ejecutado entre 2006 y 2010, ICID y Taller Abierto establecen una alianza de trabajo encaminada a la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres víctimas del conflicto armado en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca. Estos se han desarrollado con financiación de la AECID<sup>13</sup>.

Las acciones se han enfocado básicamente en la defensa de los derechos de las mujeres desplazadas y la búsqueda de mecanismos para la judicialización de las violencias en el marco del conflicto armado. Sin embargo y dado el carácter de ICID, está implícito en dichas acciones la urgencia de establecer

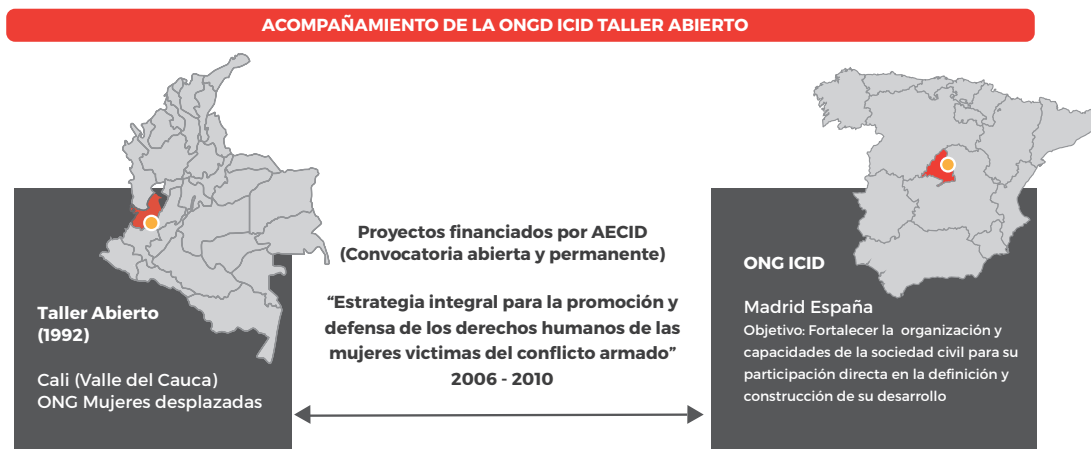
---

11 ICID es una Organización Gubernamental para el Desarrollo sin ánimo de lucro, laico e independiente, cuyo objetivo es defender y promover los derechos económicos, sociales y culturales, de manera que se respete el acceso a condiciones dignas, justas y equitativas de vida. De igual forma busca fortalecer la organización y capacidades de la sociedad civil para la participación directa en la definición y construcción de su desarrollo.

12 Esta es una organización de carácter no gubernamental, con sede en Cali y Buenaventura (departamento del Valle del Cauca). Surge en 1992 como el resultado del trabajo de un grupo de profesionales con organizaciones comunitarias, en el marco de las cuales las mujeres y jóvenes -hombres y mujeres- se constituyeron en sujetos de transformaciones individuales y colectivas.

13 Agencia Española de Cooperación al Desarrollo. Los proyectos: “Estrategia integral para la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres víctimas del conflicto armado en el Departamento del Valle del Cauca”, fases 1, 2 y 3 (2006 – 2009) y “Promoción de la Equidad de Género y Prevención de las Violencias contra las Mujeres en el Departamento del Valle y Resguardos Indígenas del Cauca” (2010).

un diálogo constructivo para que tanto la organización como los grupos sujetos a quienes se dirigen los proyectos definan y construyan, desde sus realidades y perspectivas, apuestas por un desarrollo más acorde con las dinámicas locales.



**FIGURA 1.** Acompañamiento de la ONGD ICID a Taller Abierto

*Fuente: Elaboración propia.*

Esto es posible porque, tanto a nivel de ICID<sup>14</sup> como de Taller Abierto, hace más de una década se postula que la cooperación al desarrollo debe ser el escenario y la estrategia para la realización de los derechos humanos. En este marco se reconoce, por un lado, que el desarrollo es un derecho humano<sup>15</sup> y, por ende es condición para el ejercicio de otros derechos; por otro, las necesidades y problemáticas sociales no se conciben como una falta de desarrollo, sino como la expresión de la vulneraciones de los derechos humanos o la no existencia de condiciones para la protección y garantía, condiciones que también se logran con base en el desarrollo.

14 Estas apreciaciones se realizan con base en las actividades de un proyecto de investigación que precede al referenciado con anterioridad. En el marco de este proyecto denominado “Enfoque Basado en Derechos Humanos y cooperación al Desarrollo” (2005-2007), también financiado por AECID, se establecieron una serie de actividades con ICID encaminadas a repensar el desarrollo como base para la construcción de propuestas sobre el EBDH.

15 Reconocimiento que tiene como referente el andamiaje normativo internacional en el que se ancla la definición del desarrollo como un derecho humano.

Por otra parte, cabe destacar que los proyectos presentados ante AECID por parte de ICID, se diseñan y ejecutan mancomunadamente con Taller Abierto. Este aspecto evidencia la superación de la imagen tradicional de donante–receptor, donde el último es quien debía asumir y ajustarse a los lineamientos y condiciones impuestos por el primero. En este sentido, la interacción entre dichos actores se sucede en el plano de la horizontalidad, retando las tradicionales relaciones de poder bajo la lógica Norte–Sur.

En la serie de entrevistas realizadas a las mujeres de Taller Abierto y a algunos miembros de la organización española, se establece la importancia que tiene para las organizaciones el hablar en términos de pares. Un aspecto que llamó la atención fue cómo las personas de Taller Abierto han construido una categoría para nombrar esta relación. Este aspecto se evidencia en un aparte de una de las entrevistas:

Inclusive las agencias siempre hablan de la contraparte ósea en ese proceso, lo que nosotros llegamos a plantear con las otras organizaciones es hablar de copartes, porque entre todos hacemos algo conjunto desde distintos lugares, desde distintas experiencias. Entonces desde allí es que venimos reflexionando acerca de este proceso de relacionamiento, ósea con otros que tenemos una perspectiva similar, una perspectiva política y unas relaciones solidarias de respeto y digamos que compartimos los propósitos. Básicamente desde ahí es que nos relacionamos.<sup>16</sup>

Lo que es posible entrever de lo anterior es un cambio en el imaginario de los integrantes de Taller Abierto y de las poblaciones con las que trabajan. Ellos y ellas han dejado de ver a los donantes como un “cajero automático”, como la “gente que está afuera, la que tiene plata, nos consigue y nos trae la plata” y como expertos y expertas que tienen el conocimiento sobre cómo hacer las cosas. En este sentido, no es la financiación lo que media la relación, sino la institución de bases de trabajo solidarias y políticas.

Esto no sucede de la noche a la mañana, pues dada la interacción en otros espacios y en otros proyectos, ha sido posible la construcción de afinidades no solo políticas sino también de tipo afectivo. Se marca así una diferencia central con un sobreentendido fundamental en el discurso dominante de la cooperación y el desarrollo, consistente en la idea de que se deben abando-

---

16 Entrevista a líder de Taller Abierto, Cali, junio de 2012.

nar las relaciones de *cooperación* entre actores del Norte y el Sur una vez los procesos en el Sur se puede autosostener. En cambio, los casos de solidaridad política abordados apuntan a la construcción de alianzas duraderas.

### **Acompañamiento del Observatorio por la Autonomía y los Derechos de los Pueblos Indígenas en Colombia (ADPI) a procesos organizativos de pueblos indígenas**

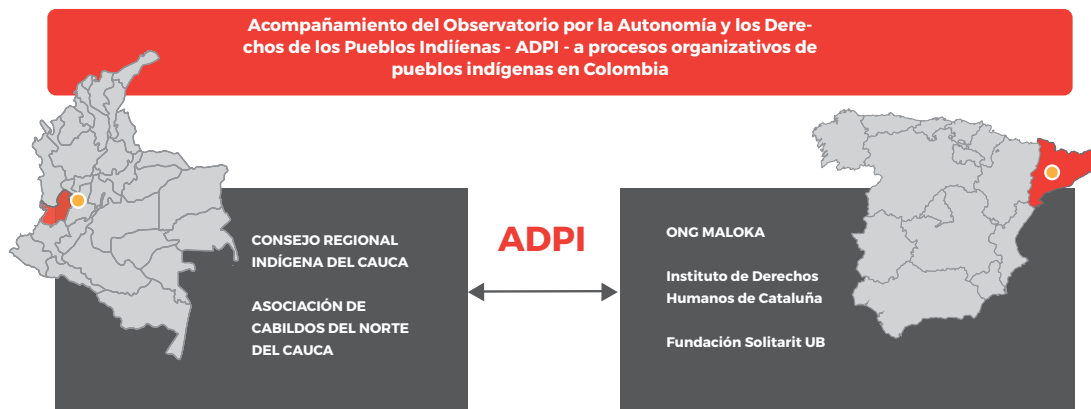
El Observatorio es una propuesta resultado del trabajo de acompañamiento previo que la organización Maloka<sup>17</sup> había realizado a varias organizaciones de base en Colombia. Dicha organización decide en 2008 construir una propuesta encaminada a acompañar a la Minga Social y Comunitaria<sup>18</sup>. Se constituye así el Observatorio ADPI, instancia además del Colectivo Maloka, compuesta por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña y la Fundación Solidaridad UB. Dichas organizaciones realizan una serie de actividades en conjunto con sus pares del Sur: El Consejo Regional Indígena del Cauca, la Organización Indígena de Colombia y la Organización de Indígenas de Antioquia. Dichas actividades se llevan a cabo con el apoyo financiero del Ayuntamiento de Barcelona, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y el Ayuntamiento de Tarragona.

---

17 Surge en Cataluña en 2002 como un espacio de encuentro entre colombianxs residentes en Barcelona y catalanxs sensibilizados por la situación colombiana. Se establece como un escenario para emprender acciones urgentes ante la agudización de la guerra en el país y la sistemática violación de los derechos humanos, el despojo de tierras y desplazamientos masivos, los ataques a comunidades en situación de indefensión, polarización social debido al conflicto armado y criminalización de la protesta popular.

18 La Minga surge en 2004 en el marco del proceso de congregación de las principales organizaciones indígenas de Colombia, y se proponen como objetivos: la defensa y respeto de los derechos humanos, de la tierra y del territorio. Además se sitúa como un escenario crítico frente a los embates del modelo económico, de denuncia por el no cumplimiento de los acuerdos y convenios firmados con el estado, de construcción y consolidación de una agenda de los pueblos y de creación de mecanismos de soberanía, paz y convivencia.





**FIGURA 2.** Acompañamiento del observatorio por la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas (ADPI) a procesos organizativos de pueblos indígenas en Colombia  
Fuente: Elaboración propia.

En el Observatorio se despliegan una serie de acciones encaminadas a sensibilizar y denunciar la situación de estos pueblos, no solo en el marco del conflicto armado colombiano, sino también en relación a los efectos que los modelos de desarrollo han tenido sobre sus vidas. Sobre esta última idea cabe resaltar que el énfasis se pone en la denuncia de las implicaciones que para estos pueblos tiene la imposición del modelo extractivista en la región.

Las actividades se centran, por un lado, en el intercambio de experiencias y la articulación de las resistencias Sur–Norte frente a los modelos de desarrollo y en particular frente a la mega minería; por otro, se encaminan a constituir espacios para fomentar la reflexión respecto a la vinculación de las problemáticas que enfrentan estos pueblos con el modelo de producción y de consumo occidental.

La idea a través de estos espacios es promover acciones colectivas para la transformación del modelo. En este contexto, unas y otras organizaciones construyen los discursos y las acciones del Observatorio, a través del intercambio de saberes, saberes que se reconocen como el producto de las experiencias y procesos políticos que han vivido de manera diferenciada en cada uno de los países; estos se suponen la base para constituir apuestas de resistencia y lucha en el plano internacional.

Tal como se especificó antes, entre sus actividades está la de visibilizar y denunciar los impactos que la implantación del modelo extractivista está teniendo sobre

los pueblos indígenas. Precisamente la atención sobre esta problemática es en la que se ancla la emergencia de resignificaciones sobre el desarrollo. En específico, las reflexiones críticas están enfocadas a discernir sobre cómo la intervención y modelamiento de los territorios, a través de una serie de reformas y transformaciones estructurales impulsadas a nivel internacional, diseñadas e implementadas a nivel nacional y local en un contexto neoliberal, están apuntando a la mercantilización del territorio; como dice Machado, a la “subalternización de territorios, poblaciones y ‘recursos’” (2009: 7).

Para estos pueblos, el territorio cobra un carácter contrario al mercantil, trascendiendo el concepto occidental de la tierra como accidente físico-geográfico, explotable y comercializable. El territorio es un medio y no un fin. En este sentido, además de otras luchas, las organizaciones indígenas referenciadas, con diversos apoyos, establecen una que está encaminada a defender su espacio vital de los modelamientos que se hacen a través de las intervenciones desarrollistas, es decir, de la mercantilización, apropiación y control por parte del gran capital de los recursos naturales.

Por otra parte, planteamos que las alianzas que se establecen entre las organizaciones españolas y colombianas, en el marco de las actividades del Observatorio, también están encaminadas a cuestionar y superar la *producción colonial del mundo*. Esta producción ha facilitado la configuración de América Latina, como un *espacio subalterno*, espacio anómalo, que debe ser intervenido para ajustarlo a las nociones y significados que subyacen a la modernidad capitalista. Bajo la perspectiva interactiva de los actores referenciados, el otro y el lugar que habita no revisten tales características. Lejos de eso, son comprendidos como sujetos que habitan espacios y escenarios que han sido producidos para ajustarse a los intereses de los países del Norte, es decir, del centro capitalista.

En este sentido, para las organizaciones españolas tanto sus pares del Sur como los lugares que habitan dejan de ser visualizados bajo la lógica de la intervención para ser modernizados; en cambio, sujetos y territorios, con una especial posición en la lógica de la dominación global, se constituyen en actores con los que se debe trabajar mancomunadamente para la transformación de estas condiciones.

## Acompañamiento de la Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (CODPI) a organizaciones indígenas del Cauca



**FIGURA 3.** Acompañamiento de la Coordinación por los Derechos de los Pueblos Indígenas (CODPI) a organizaciones indígenas del Cauca

*Fuente: Elaboración propia.*

CODPI es una red de organizaciones españolas interesadas en el acompañamiento a los pueblos indígenas para el reconocimiento y garantía de sus derechos y para el logro de un desarrollo propio, generado a partir de sus propias visiones, necesidades y expectativas. El objetivo de dicha red es promover el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, centrando su trabajo en los siguientes ejes: territorios, recursos naturales, estados plurinacionales y gobierno propio.

Esta se constituye en una experiencia colectiva de las organizaciones Alternativa, Almáciga, Mugarik Gabe, y la Asociación Periferies, las cuales tienen una trayectoria de trabajo de largo aliento con las principales organizaciones indígenas del país (CRIC y ONIC). Estas han trabajado con los pueblos indígenas de Colombia, en el marco de diversos proyectos financiados por la cooperación internacional al desarrollo. Este aspecto ha tenido como resultado el establecimiento de alianzas para el fortalecimiento de los procesos organizativos de indígenas en Colombia.

En este camino, y a partir de las alianzas establecidas, se apunta al apoyo a procesos para la definición y aplicación de los propios modelos de desarrollo de los pueblos indígenas, con especial incidencia en el autogobierno sobre el territorio y los recursos. A través de proyectos concretos, acompañamiento o procesos de incidencia

política, se han enfocado a la defensa y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, como el eje para la construcción de propuestas propias sobre el desarrollo. En este contexto, los derechos se suponen, no como una garantía legal, sino como un constructo social y cultural, en el que se ancla la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas. En este sentido, se considera que las propuestas de desarrollo desde abajo deben ser pensadas y diseñadas teniendo los sistemas culturales como marco de referencia. Estas deben ser definidas y construidas por los mismos pueblos y deben ser el resultado del fortalecimiento organizativo y comunitario de los sujetos, bajo procesos de recuperación cultural, reconocimiento de la diversidad cultural e interculturalidad.

En este marco se entiende el desarrollo de manera global e interdependiente entre los países y, por ello, las acciones también apuntan al cuestionamiento sobre el cómo la lógica global, en específico la del gran capital, modela los cuerpos, las mentes y los territorios de los países de la periferia capitalista.

De esta manera, las acciones desarrolladas en el marco del proceso referenciado apuntan al fortalecimiento de alianzas o redes y espacios reivindicativos del Norte y del Sur, desde los que sea posible la deconstrucción del desarrollo y en específico del modelo de desarrollo neoliberal y patriarcal y la construcción del modelo de vida alternativos al modelo imperante y hegemónico.

## **A manera de conclusión**

En los casos analizados es posible entrever la urgencia de repensar el desarrollo como corolario de la necesidad de cuestionar al mismo sistema. En este sentido, el problematizar los conceptos y prácticas reviste un carácter emancipatorio, en tanto que se pueden producir transformaciones que retan el *statu quo* de los actores y las relaciones desiguales de poder, y apuntan a la construcción de alternativas al modelo hegemónico (Foley 2010). Lo anterior es posible por la confluencia de experiencias situadas frente al desarrollo y la cooperación. Tanto las organizaciones españolas como las colombianas, con sus diferencias, están ancladas a procesos organizativos y políticos tanto en lo local como en lo regional y lo global, aspecto que posibilita la emergencia de reflexiones desde las que se considera el desarrollo y sus efectos en lo local como el producto de la dialéctica centro–periferia, dialéctica que además se nutre de los efectos que la colonialidad ha dejado en los territorios, los cuerpos y las subjetividades.

Estas ideas rompen con la actual visión Norte-Sur implícita en el sistema de cooperación, por el cual los países de renta alta del norte serían referentes para el avance de los países del sur. En cambio, tal como se pudo observar en los casos analizados, se parte de la idea de la existencia y avance de un único modelo (definido con frecuencia como neoliberal y extractivista, y también como patriarcal, capitalista, explotador, etc.) que está en la base de los problemas que se afrontan en los distintos territorios, tanto en Colombia como en el estado español. Por ello, las realidades estarían conectadas, aunque las manifestaciones del modelo en los distintos países puedan ser distintas.

En este marco se construyen, también, conjuntamente entre organizaciones españolas y colombianas, ideas compartidas sobre el rol de la cooperación internacional y la solidaridad internacionalista. Existen, en general, ideas colaboradas sobre la necesidad de problematizar el sistema de cooperación y el propio rol de las ONGD en el acompañamiento de procesos en el Sur.

Algunas de las ideas comunes serían las siguientes:

- Ser parte de la valorización de los procesos de determinados colectivos en Colombia, entendiendo que la cooperación debe ir orientada a visibilizar las problemáticas que encuentran y apoyar las alternativas que se construyen desde los movimientos sociales.
- Las organizaciones del estado español parten en general de un reconocimiento de sus aliados colombianos como actores fundamentales para promover cambios, cuyos procesos deben ser protegidos, apoyados y visibilizados.
- Por su parte, las organizaciones colombianas reconocen a las españolas como aliadas y con las que se pueden mantener relaciones abiertas y en igualdad, lo cual contrastaría con el trabajo que algunas han realizado con otras organizaciones extranjeras, con las que habrían mantenido relaciones más puramente instrumentales.

Por otra parte, se entiende que el apoyo a través de la transferencia de fondos entre organizaciones del *Norte* y del *Sur*, aun siendo relevante, no debe ser el centro de las relaciones, sino que el alcance de las mismas tiene mucho más que ver con la solidaridad y apoyo políticos. Esto implica la idea, ya señalada, de cooperación *bidireccional*, según la cual las organizaciones españolas se perciben también como *beneficiarias* de la cooperación, en tanto aprenden de los procesos del Sur. Esta

idea está cada vez más vigente y se ha visto reforzada en el actual contexto de crisis, que ha visibilizado los problemas estructurales comunes en ambos países.

## Referencias citadas

Boni, Alejandra y Peter Taylor. 2010. Higher institutions as cosmopolitan spaces for transformative development: reimagining International Education. *Occasional paper of the European Association for International Education* (en prensa).

Briales, Álvaro. 2011. Discurso, ideología y dilemas en las ONG: un estudio con cooperantes españoles. *Discurso y Sociedad*. 5(2): 230-258.

Brunner, José Joaquín. 2001. Modernidad: centro y periferia: claves de lectura. *Estudios Públicos*. (83): 241-248.

De Sousa Santos, Boenaventura. 2012. *De las dualidades a las ecologías*. La Paz: Red boliviana de mujeres transformando la economía.

Echeverría, Bolívar. 1989. Quince tesis sobre modernidad y capitalismo. *Cuadernos políticos*. (58): 41-62.

Escobar, Arturo. 2008. "Afterword". En: Sadhvi Dar y Bill Cooke (ed.), *The new Development Management: Critiquing the Dual Modernization*. pp. 198-203. Londres: Zed Books.

\_\_\_\_\_. 2005. "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social". En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. pp. 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela

\_\_\_\_\_. 2001. "Lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos". En: Arturo Escobar *et al.* (ed.), *Política cultural y cultura*

*política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales en Latinoamérica*. pp. 17-35. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Eyben, Rosalind. 2008. Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach. *IDS Working Paper*. (305): 1-51.

\_\_\_\_\_. 2005. Donors' Learning Difficulties: Results, Relationships and Responsibilities. *IDS Bulletin*. 36(3): 98-107.

Fernández, Gonzalo *et al.* 2013. *Cooperación Internacional y Movimientos Sociales Emancipadores: bases para un encuentro necesario*, Bilbao: Hegoa.

Gómez, Juan David. 2010. La colonialidad del ser y del saber: la mitologización del desarrollo en América Latina. *El Ágora USB*. 10(1): 1-276.

González, Erika *et al.* 2007. *Las multinacionales españolas en Colombia*. Madrid: Paz con Dignidad.

Gulrajani, Nilma. 2010. New vistas for development management: examining radical-reformist possibilities and potential. *Public Administration and Development*. 30(2): 136-148.

Machado, Horacio. 2009. Auge minero y dominación neocolonial en América Latina. Ecología política de las transformaciones socioterritoriales neoliberales. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Recuperado en: <http://www.academica.com/000-062/1107>

Mignolo, Walter. 2001. *Historias locales, diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.

Mowles, Chris *et al.* 2008. What contribution can insights from the complexity sciences make to the theory and practice of development management? *Journal of International Development*. 20(6): 804-820.

Pearce, Jenny. 2010. Is social change fundable? NGOs and theories and practices of social change. *Development in Practice*. (20): 621-635.

Quijano, Aníbal. 2012. Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of world-systems research*. 4(2): 342-386.

Quintero, Pablo. 2013. Desarrollo, modernidad y colonialidad. *Revista de Antropología Experimental*. (13): 67-83.



# Reflexiones en torno al desarrollo propio: el caso de las comunidades multiétnicas y pluriculturales de la periferia urbana de Leticia, Amazonas

Sonia Uruburu Gilède<sup>1</sup>

Ana Yudy Morán Matiz<sup>2</sup>

## Introducción

En esta ponencia presentamos una serie de reflexiones teóricas y prácticas en torno al concepto de desarrollo propio, surgidas de una investigación realizada entre 2008 y 2011 por un grupo interdisciplinario de docentes y estudiantes de la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomás<sup>3</sup>. En esa ocasión se propuso una discusión sobre el tema de los procesos de comunicación orientados al desarrollo y al cambio social entre comunidades pluriétnicas e interculturales del Trapecio Amazónico, en la zona suburbana de Leticia, capital del departamento del Amazonas, Colombia.

La investigación se realizó con los habitantes de dos resguardos indígenas cercanos a la ciudad de Leticia: el resguardo indígena ticuna de San Sebastián de los Lagos y el resguardo indígena uitoto, nimaira naimeki ibiri (Patio de la Ciencia Dulce). Tuvo en cuenta también a los estudiantes del colegio multiétnico, Institución de Educación Étnica y Agroindustrial, San Juan Bosco y el barrio La Nueva

---

1 Antropóloga, Mg. en Historia, Mg. en Sociología y candidata a doctora en sociología. Docente investigadora Maestría en Comunicación, desarrollo y cambio social – Universidad Santo Tomas.

2 Trabajadora Social, Mg. en Estudios interdisciplinarios sobre desarrollo y Doctorante en Estudios Políticos. Docente investigadora Maestría en Comunicación, desarrollo y cambio social – Universidad Santo Tomas.

3 Como resultado de esta investigación se publica el libro de *Comunicación para la inclusión en lo público. Articulación de iniciativas entre comunidades multiétnicas y pluriculturales. Amazonas, Colombia*, de Sonia Uruburu Gilède, Álvaro Diego Herrera Arango y Johanna M. Rodríguez Caballero.



Esperanza, como espacio de encuentro entre habitantes de diferentes etnias y nacionalidades.

Aunque los resguardos indígenas se identifican de acuerdo al origen étnico de la mayoría de sus habitantes, reúnen una población multiétnica. El espacio geográfico está habitado por diferentes comunidades étnicas entre las que sobresalen las etnias ticuna, cocama, yagua y uitoto, entre otras, que interactúan con los “blancos o mestizos” convergiendo todas en el panorama regional y de triple frontera en donde conviven colombianos, brasileños y peruanos.

Esta situación es el resultado de un contexto histórico particular, en donde las diversas etnias se han relacionado a través de encuentros y desencuentros que han desembocado en alianzas y propuesto formas de organización que los caracteriza y los diferencia de la sociedad nacional. Hoy en día comparten no solo el territorio sino un discurso político de identidad a través del cual se relacionan, interpretan y articulan con la cultura dominante y los procesos globales de “modernización” (Uruburu 2011: 25).

El objetivo general de esta investigación fue analizar los aportes de la comunicación al desarrollo en espacios caracterizados por la alta diversidad étnica y cultural a través de cuatro ejes específicos: la identidad, el desarrollo, el liderazgo y la ciudadanía. Para ello utilizó como estrategia metodológica la Investigación-Acción-Participación (IAP), basada en la participación, reconocimiento, empoderamiento y cooperación entre los distintos actores sociales.

Teniendo en cuenta esta experiencia, aquí nos detendremos a reflexionar en torno a los resultados obtenidos a través del eje analítico del desarrollo. Para esto expondremos un breve recorrido histórico que nos permita entender la complejidad de relaciones establecidas por la población regional con la sociedad dominante a partir de la conquista, momento desde el cual se enfrentaron dos formas de ver el mundo, de organizarse y de proyectarse hacia el futuro. Posteriormente se analizarán los conceptos de alternatividad al desarrollo y desarrollo propio, para concluir con las propuestas que las comunidades hacen en torno al tema.

## Breve recorrido histórico

### *Conquista y colonización del territorio: vinculación de la población nativa a los proyectos de los extraños*

Uno de los móviles que impulsó a los conquistadores del continente americano a llevar a cabo nuevas y arduas expediciones que terminaron por anexas extensos territorios a las coronas de España y Portugal fue el afán insaciable de enriquecerse en la búsqueda de oro y de especias. Debe recordarse que durante el proceso de conquista del territorio, los exploradores fueron motivados en pos del mito del *Dorado*, pero también de todas aquellas otras riquezas naturales que pudiera albergar la selva y entre estas, las especias, fundamentalmente la canela, de la cual ya habían tenido noticias las primeras avanzadas en el Amazonas (Bayle 1943: 159). Posteriormente, se descubrió la existencia de frutos maravillosos como el cacao, abundante en el río Negro, la juvia o el castaño y la diversidad de gomas, que reposaban en el seno infinito de los bosques tropicales.

Hacia finales del siglo XVI y comienzos del XVII, las potencias coloniales europeas intentaron expandirse a través de la conquista y colonización de los nuevos territorios en esta amplia zona de América del Sur. España extendió su dominio desde los Andes hacia el oriente siguiendo el curso de los principales ríos y desde la isla de la Trinidad hacia el sur, explorando la gran selva desconocida. Portugal, por su parte, se expandió desde el Atlántico hasta el río Negro. Los portugueses supieron aprovechar las costumbres indígenas de esclavizar a sus prisioneros de guerra. Así, hicieron alianzas con algunos pueblos indígenas, les compraron sus esclavos y establecieron el tráfico humano. Debe tenerse en cuenta que este negocio fue practicado también por los españoles durante la conquista temprana, antes de que fuera prohibido por orden de cédulas reales, aunque hicieron caso omiso de las disposiciones reales y continuaron comprando esclavos durante la segunda mitad del siglo XVI (Cassani 1967: 288-289).

Durante el proceso de colonización, la delimitación de los derechos al avance territorial y al establecimiento de las distintas potencias europeas era la prioridad del momento. España y Portugal firmaron el Tratado de Madrid en 1750, en el que se buscó oficializar las posesiones que cada uno de los imperios tenía en el nuevo mundo y que hasta ahora se habían basado en las antiguas disposiciones del Tratado de Tordesillas firmado en 1594.

Los primeros contactos de los conquistadores europeos con los nativos habitantes de la zona se hicieron con los omaguas, de filiación lingüística tupi, porque

estos ocupaban las riberas del Amazonas y sus islas, mientras que los ticunas, familia lingüística independiente, ocupaban la zona interfluvial del mismo río y la tierra firme (Nimuendajú 1952: 7, Goulard 2002: 53). Los exploradores nombraron por primera vez a los ticunas cuando los identificaron como enemigos de los omaguas. A mediados del siglo XVI se describió la población de las riberas del Amazonas como numerosa, establecida en grandes poblados y con una organización social, política y económica compleja. La ocupación de las zonas de várzea, o zonas inundables del río Amazonas, soportaban altos grados de concentración poblacional ofreciendo una alta producción de alimentos que alcanzaba incluso para producir excedentes que les permitía mantener un comercio constante con las etnias vecinas<sup>4</sup>.

Porro (1996) afirma que ya en los últimos años del siglo XVII, la várzea amazónica estaba prácticamente despoblada (p. 39). Para esta época, la población había sido fuertemente afectada por el choque con las tropas europeas, la propagación de epidemias provenientes de Occidente y el avance misionero. Hacia 1645, los jesuitas españoles comenzaron a catequizar a los Omagua y cinco años más tarde se propagó la primera epidemia entre ellos (Nimuendajú 1952: 8). El resultado, entonces, fue la desaparición de los omaguas de las islas del Amazonas Central, mientras que los ticunas habían logrado conservarse como etnia gracias a su localización geográfica en tierra firme. Poco a poco, los ticunas fueron descendiendo hacia las riberas del Amazonas y terminaron ocupando el antiguo territorio de los omaguas, sin abandonar del todo la zona interfluvial.

Durante los tres siglos de conquista y colonización europea, continuaron las relaciones de los europeos con los indígenas. Los ticunas comenzaron a compartir el territorio del Amazonas Central con indígenas cocamas, quienes se establecieron en poblados independientes e inauguraron relaciones pacíficas con sus vecinos.

Los pueblos indígenas se convirtieron en los principales proveedores de mano de obra durante la conquista, la colonia y, posteriormente, la joven república. Desde la colonia y durante el siglo XIX, la población indígena fue obligada a trabajar en las haciendas del bajo Amazonas, en la construcción de pueblos y caminos, en la fabricación de canoas como medio de transporte y en el abastecimiento de

---

<sup>4</sup> La población omagua siguió un patrón de asentamiento continuo a lo largo de las márgenes del río y alcanzó altos grados de jerarquización. Estudios etnohistóricos y arqueológicos (Roosevelt 1987 y 1991, Moran 1990) demuestran que la sociedad se organizaba en cacicazgos, en una serie de jefaturas locales sometidas a jefaturas regionales. Este alto grado de organización desapareció con el avance de las tropas y los misioneros españoles y portugueses.

alimentos y materias primas extraídas de la selva. La esclavitud y las relaciones de producción desiguales, el engaño y la explotación de los nativos se convirtieron en las características fundamentales de la relación blanco - indígena en la región. La organización económica tradicional basada en la producción de subsistencia se vio alterada por el trabajo obligatorio impuesto por la sociedad dominante. Los poblados nativos fueron abandonados una y otra vez por sus habitantes, quienes huían hacia las cabeceras de los ríos y las quebradas para esconderse de los *blancos*. La vinculación violenta de la mano de obra indígena a los sistemas de explotación occidental se agudizaba cada vez que se descubrían las riquezas naturales que albergaban sus bosques.

Desde finales del siglo XVIII, las diferentes misiones científicas (Charles de la Condamine entre 1736-1745, Alexander Von Humboldt entre 1802-1804, Castelnau en 1856, entre otros) describieron la región desde los puntos de vista natural, geográfico y social. Durante la época colonial hasta la primera mitad del siglo XIX tuvo alguna importancia la extracción de fibras silvestres y de plantas medicinales y odoríferas propias del territorio amazónico.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando el caucho empezó a tener auge como materia prima a nivel mundial, el territorio empezó convertirse en blanco de comerciantes que vinculaban a la población regional al sistema económico extractivo de una forma violenta. En la región de estudio (Amazonas central para los colombianos, alto Solimões para los brasileños) la explotación cauchera fue importante durante las dos últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX. Numerosos comerciantes y aventureros se establecieron en la región, tomaron posesión de las tierras ribereñas y controlaron el paso de canoas y personas que se dirigían por las zonas interfluviales. Los indígenas fueron enrolados a la fuerza dentro del sistema extractivo con el objeto de garantizar su participación como obreros del caucho.

Al igual que otras actividades extractivas en la región, la extracción gomera funcionó a través del sistema del *adelanto* o *endeude*. Esta práctica se basó, y aún se basa, en una cadena de créditos que involucra todas las instancias del comercio del producto silvestre: a las empresas exportadoras del producto (por lo general extranjeras que se establecieron en Iquitos y Manaos), a las empresas transportadoras, a los pequeños empresarios que les vendían a las grandes casas exportadoras, y a los capataces y trabajadores que extraían la riqueza de la selva (Pineda 1988: 193-194, de Oliveira 1990: 137).

Durante el periodo de bonanza de las gomas, el sistema de *endeude* generó una situación de esclavitud, en la que los indígenas y mestizos trabajadores de las gomas quedaron a merced de los patrones. El sistema consistía en adelantar herramientas, vestidos y comida a los trabajadores, con ello, estos adquirirían una deuda con el patrón que debía ser saldada en el momento de entregar el producto. Generalmente, estas mercancías eran sobrevaluadas y el caucho era subvaluado y mal pesado (aprovechando el desconocimiento del sistema contable por parte de los indígenas), por lo cual, los trabajadores nunca alcanzaban a pagar la deuda, debían enrolarse en la siguiente expedición y, en muchos casos, heredar estas deudas a sus hijos. Así se garantizaban generaciones de trabajadores a costos mínimos. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, los empresarios jugaron a su antojo con las cifras y con el precio del producto, obligando a los trabajadores a vincularse indefinidamente al proceso extractivo.

El sistema de explotación se reforzó con métodos de intimidación y de violencia, utilizando el castigo físico, el terror y la muerte. Era casi imposible que los trabajadores, una vez enrolados en el proceso extractivo, pudieran escapar del mismo, pues aparte de que la deuda era ya de por sí un impedimento, el solo intento de escapar podía desembocar en su propia muerte. El miedo se convirtió en la herramienta fundamental para el éxito del sistema. Los indígenas que no se vincularon al régimen extractivo, optaron por huir de sus aldeas y refugiarse en la selva. Muchos de los caseríos ticuna, sobre todo aquellos ubicados en el Trapecio Amazónico (como se denomina la región colombiana que se extiende entre el curso bajo del río Putumayo y el río Amazonas) fueron utilizados como depósito de caucho y muchos de sus habitantes decidieron abandonarlos y desplazarse hacia otros territorios (Goulard 2002: 53).

Un rasgo que se hace evidente en este recorrido histórico es el de la presencia de múltiples contactos interculturales, incluso desde la preconquista a través del comercio y las guerras intertribales. Este rasgo se acentuó posteriormente con las pugnas por el territorio entre españoles y portugueses, las diversas alianzas de estos imperios con naciones indígenas enemigas, la fundación de pueblos de misión, las formas de resistencia y alianza interétnicas, la posterior instalación de las diversas empresas extranjeras para la extracción de recursos, y las acciones de presencia estatal de las nuevas repúblicas.

## La población actual de la zona de estudio: múltiples etnias compartiendo el territorio

Durante la década del ochenta del siglo pasado, el estado colombiano legalizó la ocupación territorial indígena en el Amazonas bajo la figura de resguardos indígenas. Esta, reconoce a los nativos la propiedad colectiva de la tierra con características imprescriptibles e inalienables, lo que quiere decir que no se puede vender ni arrendar, garantizando su permanencia en el tiempo.

En la investigación se trabajó con la comunidad de San Sebastián de Los Lagos, que se encuentra ubicada en el sector rural de expansión urbana al noroccidente de la ciudad de Leticia, en la ribera de la quebrada Yahuaraca, afluente del río Amazonas en el kilómetro 5 de la carretera vía Los Lagos del municipio de Leticia (Reyes 2009: 25). Actualmente tiene 127 familias y 528 habitantes (Uruburu *et al.* 2011: 112). La mayoría de la población es ticuna, con una alta presencia de cocamas y mestizos.

De la misma forma ocurre con la comunidad uitoto nimaira naimeki ibiri (Patio de la Ciencia Dulce), conocida como la comunidad del kilómetro 11 por estar localizada en dicho kilómetro sobre la carretera que de Leticia conduce a Taramacá. Está compuesta por habitantes que provienen en su mayoría de la zona de Pebas - Perú, a donde fueron llevados por los caucheros a principios del siglo, desde la Chorrera, Amazonas y de las zonas interfluviales de los departamentos de Caquetá y Putumayo (Azcaita 2008). El resguardo está conformado por cuatro comunidades multiétnicas: la del kilómetro 6, San José, con población mayoritariamente ticuna, y tres comunidades uitoto que centran su organización en el kilómetro 11.

La cercanía a la ciudad de Leticia es una de las causas principales del proceso de cambio de las comunidades. La privatización de la tierra previa a la constitución de los resguardos, el incremento poblacional y la escasez de tierras cultivables, debido a la continua división de las antiguas parcelas, han generado dificultades en el acceso a recursos de sustento y alimentación. En consecuencia, muchos de sus habitantes han recurrido a buscar fuentes de trabajo externas en el casco urbano, lo que genera procesos de aculturación acelerados.

Entre los proyectos *de desarrollo* que se estaban realizando en las comunidades, por lo menos hasta el 2011, sobresalían los programas gubernamentales intervenidos por organizaciones zonales, como *Familias Guardabosques* para la susti-

tución del cultivo de coca, programas de capacitación en contabilidad, proyectos piscícolas, de cultivos productivos (fariña, habichuela, entre otros), de panadería, de artesanías y de cooperativismo.

Para el análisis de la realidad poblacional de la zona de estudio se tuvo en cuenta también un barrio de Leticia conocido como La Nueva Esperanza. Este se caracteriza por su interculturalidad, ya que en él conviven colombianos de diferentes regiones del país, una gran cantidad de peruanos, algunos brasileños y personas de las diferentes etnias indígenas de los alrededores de Leticia.

Las principales problemáticas que han atravesado los habitantes de este sector se refieren a la legalización de las propiedades, la venta ilegal de inmuebles, el desempleo, la baja escolaridad, la ausencia de servicios públicos, el hacinamiento (en una casa viven hasta tres familias), la precariedad de la salud, la contaminación ambiental de los caños de agua dulce y los conflictos entre personas de orígenes diversos.

Finalmente se trabajó con la población juvenil estudiantil de la institución indígena San Juan Bosco. Su objetivo es la formación de líderes comunitarios, agentes sociales y sujetos de acción y participación a partir de la cosmovisión cultural y del pensamiento propio. En 2011 contaba con 850 estudiantes provenientes de diferentes comunidades y centros poblados del Amazonas como: La Pedrera, Mirití, Araracuara, Tarapacá, Puerto Arica, La Chorrera, y otras comunidades del municipio de Leticia y Puerto Nariño. En él conviven e interactúan diferentes grupos étnicos entre los que sobresalen los ticunas, uitotos, matapíes, yucunas, mirañas, cubeos y mestizos.

Con base en estas características culturales, el colegio adelantaba el proyecto para el desarrollo intercultural de los pueblos amazonenses que tenía como objetivo propiciar espacios de participación entre los estudiantes que permitieran fortalecer la capacidad de liderazgo. Para ello recurría a estamentos de participación como los consejos estudiantiles y de convivencia, el gobierno estudiantil y el comité de democracia.

Una de las apuestas del colegio era trabajar en temas de política, participación, liderazgo y cultura desde una perspectiva indígena, sin embargo al final, todas las propuestas terminaban enmarcadas en una mirada occidental del desarrollo hacia la inclusión económica y productiva a través del desarrollo tecnológico y la vinculación con el mercado local, regional, nacional y global. En palabras de una



de las profesoras de la institución: “debemos prepararnos para la globalización y tecnificar la chagra” (Villa, Saady 2008, como se cita en Uruburu *et al.* 2011: 37).

La descripción de los lugares elegidos para el desarrollo de la investigación nos permite afirmar que la zona de estudio ha sido caracterizada por relaciones históricas de contactos interculturales que se han generado a través de relaciones inequitativas de poder político y económico en relación con la sociedad dominante. Los cuatro escenarios suburbanos descritos anteriormente, dan cuenta de esta situación.

El problema de escasez de territorio, común en las dos comunidades indígenas, desemboca en formas desiguales de distribución territorial entre las comunidades nativas y las de migrantes. El encuentro interétnico que tiene lugar en los cuatro casos expuestos evidencia formas complejas y a veces conflictivas de convivencia. Los resultados de estas relaciones interculturales, así como las de las transformaciones que tienen lugar en los procesos de modernización, constituyen escenarios importantes para el análisis de las formas y propuestas de desarrollo que serán objeto de reflexión en los siguientes apartes.

### **Alternatividad al desarrollo: El desarrollo propio. Algunas consideraciones teóricas**

El concepto de desarrollo se institucionaliza en el mundo occidental en la década de los años cincuenta del siglo XX, a propósito de los cambios surgidos en la posguerra, como un proceso de crecimiento por etapas (Rostow 1961) que permite pasar de comunidades tradicionales a sociedades modernas, vía pleno consumo. Este cambio institucional modificó la manera de entender las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales en el mundo y dividió a este en partes: primero, segundo y tercer mundo; países desarrollados, en vía de desarrollo o subdesarrollados o países del Norte y del Sur.

A partir de ese momento, diversos teóricos, desde la economía hasta la filosofía, pasando por la antropología y la sociología, se han dedicado a pensarse y replantearse dicho proceso, por cuanto en palabras de Immanuel Wallerstein, lo que se desarrolló no fueron los países sino un patrón de poder, vigente aún, el capitalismo, es decir, la sociedad capitalista (Wallerstein 1996: 195-207). Es así como surgen diversas aproximaciones al mismo, algunas complementarias y otras contradictorias, configurándose siete tipos de escuelas de economía política: modernización, estructuralista, neoliberalismo, neomarxista, neoinstitucionalista,

islamista y la alternativa (del y al desarrollo). Es desde esta última escuela, particularmente desde la alternativa al desarrollo, que se hace el análisis comprensivo de la realidad y el contexto de las comunidades multiétnicas y pluriculturales de la periferia urbana de Leticia Amazonas.

Ahora bien, ¿qué se entiende por alternatividad al desarrollo? Dicha corriente teórica surge en los años ochenta y noventa del siglo pasado y tiene su origen fundacional en la preocupación epistemológica frente a la universalización del mundo occidental, bajo una única manera hegemónica de entender el desarrollo, desconociendo particularidades culturales y contextuales de los territorios y sus pueblos. Es así como desde la perspectiva del Sur se está discutiendo y replanteando el modelo de desarrollo impuesto desde el Norte, partiendo de cuestionarse el concepto en sí mismo, sus lógicas de aplicación y sus efectos.

Así surge, en términos de Walter Mignolo: “Un paradigma otro, que es diverso y sin un origen común [...] es el pensamiento crítico y utopístico que se articula en todos aquellos lugares en los cuales la expansión colonial/imperial le negó la posibilidad de razón, de pensamiento y de pensar el futuro” (2003: 20); o en términos de Boaventura de Sousa Santos: Una epistemología del Sur (De Sousa 2009: 12) que implica repensarse por fuera del paradigma dominante y generar nuevas maneras de entender y leer la realidad. Desde esta perspectiva epistémica surgen dos alternativas teóricas complementarias e interdependientes para este análisis<sup>5</sup>: la decolonialidad y el postdesarrollo.

### ***La decolonialidad y su perspectiva de desarrollo***

El sociólogo y economista peruano Aníbal Quijano plantea que con el advenimiento de la propuesta desarrollista implementada en América Latina se configuró un nuevo proceso de colonización basado, como en los siglos XV a XIX, en “la constitución de la idea de raza como el instrumento universal de clasificación social básica de toda la población del planeta [...] De eso da cuenta el concepto de colonialidad del poder” (Quijano 2000: 82).

---

5 Discusiones y propuestas emanadas desde el grupo modernidad/colonialidad o, como lo denomina Arturo Escobar: Programa de investigación de modernidad/colonialidad, que no es más que un colectivo de pensadores, activistas y otros actores sociales en torno al pensamiento crítico latinoamericano.

De acuerdo a Quijano, en razón a que después de los procesos de independencia los pocos que quedaron en el poder fueron los blancos, que a pesar de ser la minoría ejercían el poder sobre la gran mayoría: indios, negros y mestizos, quienes no ostentaban el control sobre los medios ni los modos de producción, ni fueron incluidos en las nuevas estructuras institucionales políticas ni económicas. “La colonialidad del poder era la base misma de la sociedad” (Quijano 2000: 85).

Con la globalización y el surgimiento del imperio<sup>6</sup> del capitalismo, estas lógicas se han venido profundizando y generando nuevas estructuras de dominación o, en los términos de Quijano, nuevos patrones coloniales de poder. Esto en razón a que si bien se llevó a cabo un proceso de independencia de los territorios, las estructuras de poder utilizadas en la colonia se lograron internalizar en la subjetividad de los sujetos, aparentemente libres y ello ha determinado históricamente las representaciones e imaginarios sociales de las colectividades.

Los argumentos de Quijano, en gran medida, se soportan en los planteamientos de Frank Fanon, para quien el racismo es “una jerarquía global de superioridad e inferioridad sobre la línea de lo humano que ha sido políticamente producida y reproducida como estructura de dominación durante siglos por el sistema imperialista /occidentalocéntrico/cristianocéntrico/capitalista/patriarcal/moderno/colonial” (Grosfoguel 2011: 56).

Los sujetos que están arriba de la línea son reconocidos socialmente en su humanidad como seres humanos, mientras que los que se ubican por debajo son considerados subhumanos o no-humanos, es decir, su humanidad está cuestionada y, por ende, negada. Por lo tanto, aquellos sujetos localizados en el lado superior de la línea de lo humano pertenecen a lo que Fanon denominó *zona del ser*, mientras que aquellos sujetos que viven en el lado inferior, se vinculan, a la *zona del no ser* (Fanon 2010).

En este sentido, la explicación del planteamiento central de Quijano, de acuerdo a Fanon, es que es necesario, desde la perspectiva del otro, evitar reproducir nuevamente los universalismos abstractos donde, a través de la perspectiva del otro en la zona del ser, se desarrollan unas categorías que terminan colonizan-

---

6 En los términos de Hardt y Negri.

do la zona del no ser y extrapolando y generando violencia simbólica<sup>7</sup>, sin dar cuenta de que es lo que se vive en el otro lado de la línea, tal como ha pasado con el concepto de desarrollo.

Sin embargo, desde la zona del no ser se han venido planteando debates y propuestas de acción diversas para, desde un planteamiento epistemológico, modificar dichas estructuras; es así como surge un giro decolonizador en Latinoamérica. Enrique Dussel (1980) considera que existe una totalidad del sistema imperial, que es el universo de sentido del conocimiento y que dentro de esa totalidad hay opresiones que privilegian el concepto de diferencia al interior, que a su vez generan relaciones dialécticas. Dussel (1980) encuentra en Lévinas una manera de pensar por fuera de dicho molde sistémico y es el concepto de exterioridad. De esta manera, Dussel sitúa las exterioridades: el indio, el negro, la mujer, el homosexual, los trabajadores, etc., pero esa exterioridad tiene una racionalidad distinta a la que se da en el lugar del sistema. Dicha racionalidad es llamada por Dussel *analéctica*, en contraposición a la *dialéctica* dada en el sistema, en donde el tema ya no es la diferencia, sino la alteridad.

No obstante, y a pesar de partir de Fanon, Dussel hace su planteamiento desde la categoría del pobre, no desde el negro en un mundo blanco, como lo propondría el primero, sino desde el pobre en un mundo imperialista. De allí surge un sujeto decolonial que desde un pensamiento crítico revisa las relaciones del poder tanto de la zona del ser, como de la del no ser (en términos fanonianos) y propone desde la exterioridad nuevas relaciones. Esta propuesta implica la existencia de sujetos que piensan junto y con el otro y no sobre él (Dussel 1980b).

Finalmente, una de las dimensiones de esta corriente de pensamiento es el de la interculturalidad, concepto propuesto por Catherine Walsh, que implica el proceso por medio del cual los grupos étnicos indígenas y afrodescendientes de la región andina orientan su praxis, no hacia la integración en el proyecto de la modernidad, sino hacia la realización de lo que ya Dussel había denominado *transmodernidad*. En este sentido, la interculturalidad se entiende como proyecto político que apunta hacia “conocimientos, prácticas políticas, poderes sociales y formas de pensamiento otras” (Walsh 2005: 47).

---

7 “Todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su fuerza propia, es decir, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza” (Bourdieu 1999: 127).

En sintonía con los argumentos expuestos por la corriente decolonial, Arturo Escobar plantea que el postdesarrollo “puede entenderse tanto como un cambio de imaginarios, una serie de preguntas y principios teóricos, como formas de acción y práctica política y social diferentes” (2012: 24). Los diferentes exponentes del postdesarrollo dirigieron sus primeros esfuerzos a desarrollar procesos de deconstrucción<sup>8</sup> del concepto de desarrollo y a partir de allí han generado discusiones frente a la necesidad del reconocimiento de otras cosmovisiones, de organización social, de prácticas de resistencia y de transformación social.

Frente al concepto de desarrollo, Escobar plantea que su columna vertebral es la economía del desarrollo, entendida como un conjunto de saberes científicos (paradigmas, modelos, teorías, prácticas y experiencias) del campo de estudios de la economía enfocados en el tercer mundo a la problematización de la pobreza y la posibilidad, vía planeación, de materializar el desarrollo en aquellas aéreas del mundo bautizadas como atrasadas y subdesarrolladas (Escobar 1998: 120). Este proceso trajo consigo fuertes consecuencias para las comunidades locales del tercer mundo, pues como lo señala Esteve: “[...] la metáfora del desarrollo dio hegemonía global a una genealogía de la historia puramente Occidental, privando a los pueblos de diferentes culturas la oportunidad de definir su propias formas de vida social” (1996: 9). Ante este panorama, los pensadores del postdesarrollo plantearon que dichos resultados llevarían a la *era del postdesarrollo*, como una estrategia de emancipación y de cambio

El postdesarrollo, como corriente de pensamiento, de acuerdo a Escobar, tuvo por lo menos cuatro tipos de orientaciones:

1. El desarrollo no sería más el principio organizador de la vida social.
2. El desarrollo no se entendería solamente desde la perspectiva occidental.
3. El sentido común recobraría fuerza en contraposición del conocimiento experto.

---

<sup>8</sup> En palabras de Escobar, ello implicó: “[...] poner de manifiesto el carácter arbitrario de los conceptos, su especificidad cultural e histórica, y los peligros que su uso representa en el contexto del Tercer Mundo” (Escobar 1995: 36).

4. Los movimientos sociales y los procesos de base serían los actores que movilizarían la nueva era (Escobar 2005b: 20).

En este sentido, el postdesarrollo se orienta principalmente a:

1. La creación de nuevos discursos y representaciones sociales.
2. El cambio de prácticas de saber y hacer.

La visibilización de las formas tradicionales de generar conocimientos y prácticas sociales por parte de los sujetos y los agentes de los procesos de desarrollo.

La adaptación de los procesos de resistencia que localmente se suelen efectuar frente a las intervenciones del desarrollo y la generación de estrategias alternas producidas por movimientos sociales frente a proyectos de desarrollo (Escobar 2005b: 20).

En este sentido, recobra fuerza el concepto de local y unido a él el de lugar, ya que para Escobar existe una tendencia por parte de los grupos subalternos de generar identidades basadas en el lugar (Escobar 2005), razón que explica la generación de mecanismos de acción localizadas para defenderse de las lógicas homogenizantes y el planteamiento de propuestas que propenden por la lucha reivindicatoria frente a la cultura, la identidad, la autonomía.

### ***El desarrollo propio***

Es desde la connotación de lugar en donde toma fuerza el concepto de desarrollo propio. Escobar (2005) la explica dentro de un proceso de resistencia frente a los procesos globales, que tiende a subsumir el contexto en donde se operacionalizan los procesos de desarrollo. ¿Cómo se explica este concepto? y ¿qué dimensiones y alcances tiene? Para dar respuesta a estos cuestionamientos se retomarán los aportes que en este sentido ha brindado el profesor Juan José Vieco, de la Universidad Nacional, Sede Amazonia.

El desarrollo propio está relacionado con la posibilidad de que los pueblos indígenas, elaboren de manera autónoma y participativa planes de vida que les permitan generar mecanismos de acción propia, en armonía con la madre naturaleza y con sus idearios de un *buen vivir*, apoyados por el estado. “Esto es posible debido a que la Constitución Política de Colombia de 1991 y el reconocimiento

de los territorios indígenas como entidades territoriales de la nación, permite a los pueblos indígenas recibir ingresos del estado central para implementar sus propios proyectos de desarrollo” (Vieco 2014: 2)

Vieco (2014) nos muestra cómo la concepción de desarrollo, entendida como crecimiento económico, se implementa en el Amazonas, principalmente bajo el influjo de Brasil. Esta visión se desarrolló con asesoría y acompañamiento técnico de este país. No obstante, el desconocimiento por parte de los técnicos acerca de los procesos contextuales naturales y sociales del Amazonas, así como las fallas propias del proceso de acompañamiento, trajo consigo serios problemas sociales y económicos para la población nativa.

No obstante, señala Vieco (2014), a partir de la Constitución de 1991 cambió la situación de los indígenas colombianos porque fueron reconocidos como sujetos de derechos y porque el estado generó políticas económicas para apoyar el proceso de definición y construcción de los planes de vida indígenas como mecanismo de autonomía local. A partir de 1994, los pueblos indígenas empezaron a recibir recursos por parte del estado para dar inicio a su propio proceso de planeación de desarrollo, a través del proceso de construcción del *Plan de Vida*. Para ello se acogió el concepto definido frente al proceso de desarrollo propio indígena, elaborado en 1998 por el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala (COMG), el Nacional Indígena Plural por la Autonomía de la Asamblea (ANIPA) y el Fondo Abya Yala para autodesarrollo indígena en el Sur y Meso América:

Definimos autodesarrollo como un proceso hacia la restitución de los derechos de nuestro pueblo, y el restablecimiento territorial, político, social, económico, cultural y condiciones ambientales que permitan la restauración de una vida digna y equitativa en armonía con el mundo natural y espiritual (Vieco 2014: 125).

Sin embargo, es claro que las lógicas internas de los pueblos indígenas se han modificado a la luz de siglos de convivencia e interacción con el mundo de lo moderno, que les trajo a su realidad nuevas formas de comunicarse (la tecnología), de relacionarse con el estado (formas de organización política) y de concebir las relaciones económicas (economía de mercado). Eso obviamente penetra las formas de entender y relacionarse con el mundo, sus costumbres, ritos, tradiciones e inclusive trae consigo problemas y necesidades que antes no existían. Aquí surge una pregunta: ¿Qué tan autónomos y autóctonos son estos planes de vida?, teniendo en cuenta que actualmente las comunidades indígenas no se encuen-

tran aisladas de los procesos de desarrollo nacional y global y, además, porque históricamente han sido objeto de procesos de imposición cultural, económica y política. Vieco anticipa una respuesta al indicar que:

[...] en su concepción cultural y política del territorio el plan de vida incluye formas híbridas de relaciones sociales, económicas y políticas, no exentas de las tensiones que se producen como resultado de las dos fuerzas contrarias coexistentes en el plan de vida: el mantenimiento de la vida social tradicional, que incluye formas asociativas y solidarias que marcan la cotidianidad de las comunidades de base. Y la imposición de maneras modernas de relaciones sociales, económicas y políticas que exigen la integración a la economía de mercado y la generación de ingresos económicos individuales, por fuera del marco de la comunidad local y del grupo doméstico (2014: 35).

Finalmente, concluye Vieco:

[...] el plan de vida se constituye en la herramienta política y cultural más valiosa de los pueblos indígenas, para hacer valer, en igualdad de derechos, su reconocimiento y pertenencia al conjunto de la sociedad colombiana. [...] No obstante, el plan de vida y el desarrollo propio, deben afrontar las propuestas de desarrollo que se formulan desde el estado, bajo la visión hegemónica de la modernidad (2014: 222-223).

### **Propuestas de desarrollo: avanzando hacia el desarrollo propio**

Este apartado tiene por objetivo explorar los modelos en que el desarrollo ha sido asumido en los programas orientados a mejorar las condiciones de vida de las comunidades con las que trabajamos. Hemos agrupado estos modelos en dos categorías, no porque no se hayan construido o aplicado otros modelos de desarrollo en la zona, sino porque ellas son las predominantes: la primera se refiere al desarrollo orientado a la productividad y a la tecnología, y la segunda, a una serie de proyectos que podrían considerarse alternativos y que resaltan los espacios de participación de la población en pos de la resolución de sus propias problemáticas.



### ***Proyectos de desarrollo orientados a la adquisición de tecnología y al crecimiento económico***

Gran parte de los proyectos de desarrollo se plantean desde el desconocimiento cultural de la zona y se proponen en torno al crecimiento de la producción económica y su vinculación al mercado. Por lo general, estos han sido dirigidos desde las instituciones y liderados por sus funcionarios, respondiendo a los modelos de desarrollo del neoliberalismo estatal.

Los distintos “expertos” llegan con sus propuestas sin contar con la población regional, entre las que han sobresalido aquellas en torno a la producción y su vinculación al mercado. Entre estas, proyectos piscícolas, de producción de fariña (harina de yuca brava), de producción de habichuela, proyectos de panadería, de artesanías etc., todos acompañados de procesos de capacitación en contabilidad o en cooperativismo.

Si bien es cierto que las comunidades indígenas de hoy deben generar ingresos para complementar sus necesidades, la implementación de proyectos de este tipo no lleva sino a su fracaso. Comunidades que han basado su vida en sistemas económicos de autosubsistencia y reciprocidad se ven abocados a vincularse al mercado y establecer en él una competencia que les permita sobrevivir. Proyectos como el de la producción de fariña, hace que las chagras o parcelas indígenas en donde se producía una infinidad de cultivos asociados (yuca, plátano, ají, frutales, plantas medicinales, etc.) tiendan a especializarse en el monocultivo de yuca con el fin de producir suficiente materia prima para su posterior transformación en fariña que se dirigirá luego al mercado en Leticia. De tal manera que la chagra que antes producía lo suficiente para la subsistencia de una familia y los excedentes necesarios para el intercambio, hoy se especializa. Su producto genera ingresos que se invierten a su vez en la compra de alimentos que antes se producían.

Otros proyectos, como el de *panadería* o el de producción de habichuela, son de por sí foráneos, pues los indígenas han basado su alimentación en la yuca y prefieren el casabe (arepa de harina de yuca brava) al pan. Para producir pan es necesario también comprar la harina de trigo en el mercado de la ciudad y para ello, se debe reinvertir los excedentes. La habichuela, se produce solo para comercializarla.

Los estanques piscícolas o las granjas avícolas obedecen igualmente a modelos de producción del interior del país. Una vez recogida la primera producción, estos

se abandonan pues, aunque los recursos de la selva o del río se han reducido, todavía es posible cazar y pescar, y los productos de la caza y la pesca han sido parte de la dieta tradicional.

Estos proyectos locales se vinculan con los proyectos de desarrollo nacionales, departamentales y municipales, que a su vez se refuerzan con los planes sectoriales de infraestructura, educación y salud, casi todos obedeciendo al concepto de desarrollo occidental.

La población indígena ha reaccionado frente a esta situación haciendo uso de sus derechos constitucionales. Las comunidades de hoy reciben directamente las transferencias de recursos corrientes de la nación y para hacer uso de ellas, deben hacer sus propios planes de desarrollo. Estos se han transformado en *planes de vida* que se traducen en una visión de mundo propia con una dimensión cultural que le imprime sentido a sus decisiones.

### ***Espacios de participación y reflexión en torno al desarrollo propio***

Los *planes de vida* de las comunidades indígenas son el resultado de un proceso de apropiación, resignificación y valoración de la cultura para la toma de decisiones en la proyección del presente y el futuro de las mismas. Pese a tener un origen en el modo de ordenamiento occidental, en algunos casos estos planes de desarrollo han posibilitado la apertura de espacios y mecanismos de inclusión que tienen en cuenta las inquietudes, capacidades y particularidades culturales de las comunidades. Por ello, los *planes de vida* se constituyen en una estrategia a través de la cual las comunidades indígenas han logrado partir de un modelo de planeación exógeno para expresar y gestionar las necesidades propias desde la complejidad de sus culturas.

La idea de los *planes de vida* representa un desarrollo conceptual novedoso de los pueblos indígenas de Colombia, que viene siendo adoptado por otros movimientos en la región. Está basado en la oralidad de su cultura y en la revitalización de las tradiciones. Constituye una herramienta útil para promover los procesos de reflexión de los mismos indígenas acerca de sus dinámicas sociales, culturales y económicas y alcanzar algún nivel aceptable de su formalización, sin reducirse al formato relativamente rígido de planes de desarrollo. Cuenta con un alto nivel de apropiación por parte de los indígenas en las áreas de intervención del proyecto en tanto herramienta de trabajo social (Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del *Buen Vivir* de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe (s.f.), como se cita en Uruburu *et al.* 2011: 189).

En la región del Trapecio Amazónico, la formulación de los *planes de vida* se apoya en el denominado *Programa Amazónico*, dirigido por la Corporación para la Defensa de la Biodiversidad Amazónica (CODEBA)<sup>9</sup>, en donde participan diversos sectores de la población (autoridades locales, líderes comunitarios, asociaciones, grupos de jóvenes y de abuelos) en los procesos de reflexión alrededor de temas organizativos, políticos, sociales y culturales. El objetivo principal del Programa Amazónico es la redacción de los *planes de vida*, teniendo en cuenta que las culturas tradicionales han sido fundamentalmente orales. Según Emperatriz Cahuache, indígena cocama y directora de la corporación, “los proyectos propuestos en los de los “Planes de Vida”, se han dedicado al rescate de la identidad cultural de los pueblos del trapecio amazónico, intentando que los indígenas sean cada día más independientes, más autónomos, en sus tomas de decisiones” (Uruburu *et al.* 2011: 205).

Además de CODEBA, existen otros espacios de participación de la población regional que le permiten proyectarse hacia el futuro entre los que se cuentan las reuniones comunitarias, los congresos indígenas que reúnen las organizaciones zonales y la cumbre indígena que congrega a las autoridades tradicionales de toda la región. En ella el protagonismo recae en los ancianos como depositarios del saber tradicional.

Como resultado, los *planes de vida* indígena han propuesto proyectos en áreas etnoeducativas, justicia propia y salud, preocupan fundamentalmente temas como el de territorio y el de rescate y fortalecimiento de la cultura tradicional. Con respecto al territorio, la situación sigue siendo crítica, pero los *planes de vida* han posibilitado, por lo menos, iniciar gestiones para la ampliación de los resguardos y en la mejora de las condiciones de asentamiento humano. Frente al tema de la tradición, se propone un retorno a los saberes ancestrales, retomar la importancia de los aspectos culturales que los identifican y hacerlos visibles a través de las lógicas que les son propias. Con respecto a la educación, se insiste en la necesidad de retomar las bases culturales, fortalecer las lenguas maternas, mantener las prácticas alimentarias y reconocer la medicina tradicional.

---

9 Organización sin ánimo de lucro creada en el 2001 como respuesta a la propuesta de los abuelos cocama para la conservación de la biodiversidad amazónica.

## Conclusiones

En esta ponencia reflexionamos en torno al concepto de *desarrollo propio* a partir de los resultados de investigación en las zonas periféricas urbanas de la ciudad de Leticia, en Amazonas, Colombia. Centramos nuestro interés en demostrar cómo la población regional trabaja en pos de un desarrollo centrado en la autonomía y la interculturalidad a pesar de largos años de historia que han impuesto en este campo una visión holística orientada desde los modelos imperiales de occidente.

Describimos cómo las comunidades indígenas han propuesto caminos alternativos al desarrollo desde una visión propia, reconociendo no solo su origen, sino su proceso histórico que ha dado como resultado una realidad intercultural y pluriétnica, articulando iniciativas en donde caben todos, incluso la sociedad mestiza. Entre estas alternativas sobresalen los *Planes de vida* en donde se trasciende el concepto de plan de desarrollo pues incluye una visión de lugar desde el plano cultural que les ha permitido visibilizarse frente al estado y plantear sus propios caminos para el cambio social. La comunicación intercultural y las alianzas interétnicas han permitido que estas comunidades se cohesionen en un espacio político que les permite gestionar su futuro.

Si bien el proceso de occidentalización de la vida indígena es evidente, la generación de mecanismos participativos para que los pueblos indígenas elaboren sus planes de vida, permite lograr mayores niveles de autonomía y de respeto por las tradiciones y formas de entender las relaciones sociales. Es decir, lleva a entender el desarrollo como un constructo social en el lugar, en el contexto.

Si bien los planes de vida pueden verse como instrumentos de planeación, es importante resaltar que conllevan un serio ejercicio de construcción de nuevos patrones de poder y de negociación de sentidos frente a nuevos procesos de colonización actuales y por venir.

## Referencias citadas

AZCAITA. 2008. *Plan de vida de los pueblos tikuna, uitoto, kokama y yagua de Azcaita*. Leticia: Opciones Gráficas Editores.

Bayle, Constantino. 1943. *El Dorado fantasma*. Madrid: s. ed.

- Cassani, José. 1967. *Historia de la Provincia de la Compañía de Jesús del Nuevo Reino de Granada en la América*. Caracas: Fuentes para la historia colonial de Venezuela.
- De Sousa Santos, Boenaventura. 2009. *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo Veintiuno, CLACSO.
- Dussel, Enrique. 1980. *Filosofía de la liberación*. Bogotá: USTA
- \_\_\_\_\_. 1980b. *Praxis latinoamericana y filosofía de la liberación*. Bogotá: Nueva América.
- Escobar, Arturo. 2012. *Una minga para el postdesarrollo: Lugar, medioambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Colombia: Ediciones desde abajo.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá: ICANH.
- \_\_\_\_\_. 2005b. "El postdesarrollo como concepto y práctica social". En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. pp. 17-31. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- \_\_\_\_\_. 1998. *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Esteva, Gustavo. 1996. "Desarrollo". En: Wolfgang Sachs (ed.), *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- Fanon, Frantz. 2010. *Piel negra, máscaras blancas*. Madrid: Akal.

- Fondo Indígena. 2006. "Sistema de monitoreo de la protección de los derechos y la promoción del buen vivir de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe". Recuperado de: <http://www.fondoindigena.org>
- Goulard, Jean Pierre. 2002. "Indios de la Frontera, Fronteras del Indio. Una sociedad indígena entre tres estados-naciones: los Ticuna". En: Françoise Morin y Roberto Santana (ed.), *Lo transnacional: instrumento y desafío para los pueblos indígenas*. pp. 51-84. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Grosfoguel, R. 2011. Decolonizing Post-Colonial Studies and Paradigms of Political Economy: Transmodernity, Decolonial Thinking and Global Coloniality. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural Production of the Luso-Hispanic World*. 1(1): p. 1-38.
- Nimuendajú, Curt. 1952. *The Tukuna*. Berkeley and Los Angeles: University of California.
- Hardt, Michael y Antonio Negri. 2002. *Imperio*. Buenos Aires, Paidós.
- Mignolo, Walter. 2003. *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Oliveira, Filho, Lima Souza. 1990. "Massacre d'indiens dans le Nord Amazonien. Les Tikuna et leur lutte par la terre". *Ethnies*. (11-12): 136-141.
- Pineda, Roberto. 1988. "El ciclo del caucho (1850-1932)". En: Benjamín Villegas (ed.), *Colombia Amazónica*. pp. 181-210. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Fondo FEN.
- Porro, Antônio. 1996. *O Povo das Aguas. Ensaio de etno-história amazônica*. São Paulo: Vozes.

- Quijano, Aníbal. 2000. El fantasma del desarrollo en América latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 6(2): 73-90.
- Reyes, Giovanna. 2007. "Analogías y antagonismos en salud sexual y reproductiva entre la población ticuna y los servicios de salud del municipio de Leticia". Tesis Maestría en Estudios Amazónicos, Universidad Nacional de Colombia. Leticia.
- Ribeiro, Berta. 1990. *Amazônia urgente. Cinco séculos de história e ecologia*. Río de Janeiro: Editorial Itatiaia.
- Rostow, Walter. 1961. *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica
- Roux, Jean-Claude. 1994. *L'Amazonie Péruvienne. Un El Dorado dévoré par la forêt. 1825-1910*. Paris: L'Harmattan.
- Uruburu, Sonia et al. 2011. *Comunicación para la inclusión en lo público. Articulación de iniciativas entre comunidades multiétnicas y pluriculturales. Amazonas, Colombia*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Useche, Mario. 1987. *El proceso colonial del Alto Orinoco - Río Negro (Siglos XVI-XVII)*. Bogotá: Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales del Banco de la República.
- Vieco, Juan José. 2014. *Abriendo la trocha del desarrollo propio: El plan de vida del resguardo Ticoya*. Bogotá: Universidad Nacional (en prensa).
- Wallerstein, Immanuel. 1996. La reestructuración capitalista y el sistema-mundo. *Anuario Mariateguiano*. (8): 195-207.





# América del Sur: crisis mundial, desarrollo y economía social

*Lorena Putero<sup>1</sup>*

*Silvia Laura Rodríguez<sup>2</sup>*

*Felisa Miceli<sup>3</sup>*

## El resurgimiento del debate sobre el desarrollo. Viejo debate sobre nuevas realidades

El tema del desarrollo ha vuelto a estar presente en los debates sobre la economía de América del Sur. Después de más de treinta años de aplicación de políticas económicas neoliberales que solo significaron para la región un amplio fracaso y retroceso en materia social, a principios del nuevo milenio surgieron en nuestro subcontinente gobiernos transformadores que, en su gran mayoría, lograron por primera vez en cuarenta años, reducir la pobreza, mejorar el empleo, disminuir el analfabetismo y mejorar la condiciones de vida de millones de sudamericanos.

A pesar de que han aplicado políticas económicas disímiles entre sí en los últimos 15 años, los países de América del Sur lograron mejoras en lo social y también fortalecieron sus economías disminuyendo el endeudamiento y obteniendo con ello una mayor independencia de los mercados financieros globales, superando la restricción externa y la falta de reservas de libre convertibilidad, anulando los desequilibrios fiscales y reduciendo los índices inflacionarios, que se habían constituido en flagelos consuetudinarios durante las décadas previas. Todo ello, mientras se sostuvieron importantes tasas del crecimiento del PBI, superiores a las medias mundiales.

---

1 Licenciada en Economía (UBA), maestranda en Economía Social y Solidaria (UNGS) e investigadora del CIGES.

2 Licenciada en Historia (UBA) y colaboradora del CIGES.

3 Licenciada en Economía (UBA) e investigadora del CIGES.



Mientras imperaban las políticas neoliberales, las discusiones referidas a las cuestiones del desarrollo eran prácticamente inexistentes, puesto que resultaba imposible que estas surgieran ante un escenario caracterizado por la desindustrialización, el endeudamiento, la extranjerización de sectores claves de la producción y las finanzas, la apertura externa indiscriminada, entre otros aspectos. Como lo explica en su *Arqueología del saber* Michel Foucault: “no existen saberes o discursos que no sean fruto de determinadas condiciones de posibilidad” (Foucault 1969: 45).

En la agenda pública se abandonaron los temas del desarrollo y estos fueron reemplazados por las cuestiones referidas a los ajustes macroeconómicos sin fin y a la administración de la pobreza y exclusión, consecuencias no reconocidas en el discurso pero que ocurrían en la realidad. Aunque debe destacarse que para quienes implementan y defienden las políticas de corte neoliberal, el ajuste es necesario para llegar al desarrollo, considerado este como satisfacción de necesidades individuales basadas en el mayor consumo, que se lograría con el llamado *efecto derrame* o *goteo*.

Las transformaciones de los últimos años, aún con muchos desafíos pendientes, dieron pie a nuevas reflexiones y debates sobre la cuestión específica de pasar, en esta nueva etapa, del crecimiento al desarrollo. Así, y con el nuevo piso que significan los avances sociales y económicos logrados, la discusión sobre el desarrollo, sus características, el sentido mismo del concepto, las salidas superadoras dentro y/o fuera de la forma de producción capitalista, las alternativas posibles y las políticas específicas destinadas a ahondar esas transformaciones y lograr nuevos resultados positivos a futuro volvieron a tener presencia relevante en nuestra región.

Todo ello en el marco de una crisis mundial, que empezó como un crac bancario por las *hipotecas sub prime* pero que, afectando principalmente a EEUU y los países europeos, se extiende en el tiempo y aparece adquiriendo una permanencia como nunca antes se había dado en depresiones económicas previas, lo cual ha puesto todavía más en duda la lógica de la supremacía del mercado y ha generado un nuevo ímpetu en la búsqueda de nuevos paradigmas que den explicación al fracaso de las políticas aplicadas y generen aportes que puedan dar sustento a la necesidad de achicar las desigualdades y superar la depresión económica.

A pesar de la recesión a nivel global, las condiciones comerciales internacionales resultaron favorables para nuestra región. Los términos de intercambios que durante las décadas previas favorecieron a quienes producían bienes e insumos

industrializados, mutaron su sentido y otorgaron ventajas en materia de obtención de divisas, que aún se mantienen, a los países productores de materias primas basadas en los recursos naturales. Minería, pesca, energía y agricultura fueron los grandes protagonistas de los mayores ingresos externos que permitieron superar en los años recientes la eterna restricción externa de la región, evitando las recurrentes crisis sistémicas.

En general, ante el fenómeno de mayor demanda de *commodities* de la economía mundial producida principalmente por el crecimiento de China y la India, los gobiernos de la región intentaron usufructuar la mayor cantidad de ingresos provenientes de estos sectores estratégicos de sus economías vinculados a los recursos naturales, con la aplicación, por un lado, de mayores niveles de gravámenes sobre las rentas extraordinarias obtenidas por el sector privado (Bolivia, Ecuador, Argentina) y, por el otro, con la nacionalización o permanencia en manos del estado de empresas públicas vitales (Chile, Venezuela, Argentina) para garantizar mayores ingresos fiscales y financiar así sus políticas industrialistas y/o de transferencias (monetarias y/o en especies) a los sectores sociales menos favorecidos. Sin embargo, este auge de los términos de intercambio favorables, que es un aspecto común a toda la región, fue usufructuada de distinta manera por los gobiernos de América del Sur: no todos aplicaron estos recursos extraordinarios provenientes del sector primario para impulsar la industrialización de sus economías.

A grandes rasgos, podríamos agrupar a dichos países en tres grandes categorías: los que pretenden romper la tendencia a la afirmación de la primarización de sus economías intentando, no sin dificultad, el despliegue de proyectos industrialistas (Brasil, Argentina); otros que adoptan pasivamente la condición de proveedores de materias primas e importadores de bienes industriales que la nueva división internacional del trabajo les asigna a los países del subcontinente en su inserción internacional y adoptan las condiciones de los tratados de libre comercio (Perú, Chile, Colombia); y un tercer conjunto que ha probado nuevas alternativas y aportado originales marcos conceptuales que, si bien no han sido plenamente probados en la práctica, nos inducen a pensar el desarrollo desde perspectivas completamente distintas (Bolivia, Ecuador, Venezuela).

Podría entonces pensarse que las distintas estrategias seleccionadas por cada grupo de países responden a una visión acerca del desarrollo y de cuáles son las mejores opciones de políticas económicas para mejorar la calidad de vida de su población. Pero antes de relacionar ambas cuestiones (estrategias/políticas económicas y visiones del desarrollo), se hace necesario realizar un breve repaso a las concepciones mismas de desarrollo, a las distintas vertientes del pensamiento

económico sobre la materia, ya que según el enfoque que impere serán distintas las condiciones y esfuerzos que deberían realizar las naciones, diferentes los caminos a recorrer, especialmente por aquellos países que presentan mayores niveles de pobreza a superar.

## Desarrollo y progreso

Las teorías del desarrollo económico, en su amplia mayoría, están indisolublemente unidas a la noción de progreso, que forma parte inseparable del edificio que sustenta la civilización capitalista. Actualmente, hay amplio consenso en que la noción de progreso, como fundamento ideológico del capitalismo, dominado en la actualidad por la lógica de la necesidad del capital de su concentración extrema en pocas manos, ha caído en un estrepitoso fracaso ya que muestra su fuerza destructiva, no solo de la vida social, sino incluso de la vida natural, poniendo en riesgo dimensiones propias de la existencia humana.

La idea de progreso que sustenta la actualidad capitalista concibe el caminar humano al interior de un tiempo lineal en el cual se transita una línea irreversible de continuidad evolutiva. Así, la historia de la humanidad tiene un punto de origen que estaría simbolizado por una supuesta *barbarie*, desde donde, siempre, luego de cumplir determinados prerrequisitos, se podría avanzar hacia el punto de llegada: la *civilización*.

## El imperativo es entonces, salir de la “barbarie”

Pero, ¿qué es esta “civilización” tan deseada? ¿Por qué, a pesar de todas las ruinas que el sistema capitalista va generando a lo largo de la historia de la humanidad, seguimos manteniendo esta fantasía de que, transitando los caminos del desarrollo, llegaremos a obtener como premio el acceso al progreso? ¿Y en qué consiste este progreso? Su obtención está absolutamente vinculada al acceso a niveles de consumo similares a los de las sociedades de los países centrales. Ya no se trata de lograr el acceso a un *vivir en bienestar y armonía*, donde las necesidades del ser humano se satisfagan, no solo las básicas (necesidades vitales necesarias para la supervivencia como especie), sino las sociales (aquellas vinculadas al logro de la plenitud humana en tanto seres sociales). Se trata de acceder, consumir, poseer la mayor cantidad de bienes posibles, muchos de ellos innecesarios. Pero en el capitalismo es necesario producir y para que se realice el círculo completo de reproducción del capital, se hace preciso que lo producido se consuma, aunque

cada vez importe menos cuantos millones de habitantes del planeta quedan fuera de ese circuito. El objetivo es convertir a cada habitante en mero consumidor. Por eso decimos que, mientras veamos el camino, con la fantasía de ir hacia un progreso al que es imposible llegar, la razón económica capitalista continúa produciendo bienes y servicios a costa del sacrificio de los seres humanos, de la naturaleza y de la propia sociedad.

El progreso, tal como lo vivimos en el despliegue civilizatorio del capitalismo, está también íntimamente vinculado a la continuidad del avance científico-tecnológico. La utilidad del pensar humano está puesta así en la ciencia, en el pensamiento científico. Este sería el único válido y, como está dominado por el método positivista que direcciona la producción de nuevo saber a la reproducción del orden social capitalista imperante, automáticamente deja de lado la producción de otro conocimiento que pueda alterar estas lógicas.

El conocimiento científico-tecnológico, sujeto a la lógica productivista, va imponiendo el camino por el cual debe transitar el conocimiento humano en general. Esto, sobre lo que la mayoría de las veces ni nos detenemos a reflexionar, tiene consecuencias graves, en tanto reduce la capacidad humana para desarrollar saberes que transitan por otros carriles, limitando su interacción y, a su vez, impide el diálogo con formas de pensar que han sido excluidas o dejadas de lado por no ser funcionales a las necesidades actuales de la acumulación del capital.

Por eso insistimos en dejar de lado, no solo las teorías económicas que vinculan al desarrollo con el progreso de manera lineal, sino que cuestionamos el concepto mismo de desarrollo y progreso asociado, de manera que puedan aparecer otras formas de considerar las realidades actuales, distintas de la forma de producción capitalista, y encontrar salidas que nos permitan construir no solo nuevos saberes sino, también, nuevas realidades.

Es en este intento que consideramos que si queremos hablar de desarrollo, este solo puede ser entendido como el logro de bienestar, no en el sentido de acumular bienes materiales, sino relacionado a objetivos de libertad y plenitud del ser humano como ser social. En el marco de ese bienestar se debe pensar el estado actual del proceso económico-productivo y su nivel de complejidad en donde la tecnología se debe adecuar a ese modelo.

## Desarrollo económico: una aproximación conceptual

La temática del desarrollo económico constituye, sin duda alguna, una de las más complejas dentro de los análisis de la economía. Distintas visiones, objetivos diferentes, múltiples actores sociales dan cuenta de esta complejidad. La clasificación del mundo entre países desarrollados y subdesarrollados, centrales y periféricos, entre maduros y emergentes dice también muy poco de un tema que es materia de permanente debate entre los intelectuales, los gobiernos, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil. Esta falta de comprensión común pareciera obstaculizar la posibilidad de compartir el análisis y por ende, de encontrar soluciones comunes a los problemas que el devenir de las sociedades va planteando.

El estudio específico del desarrollo económico comenzó a surgir con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, una vez establecido el régimen de Bretton Woods, con la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Existe consenso en precisar que las primeras elaboraciones específicas sobre el tema, pertenecen al economista estadounidense Walt W. Rostow<sup>4</sup>, aunque debe quedar claro que ya se encontraban reflexiones liminares en los clásicos. Consideramos que resulta imprescindible hacer una breve referencia a las teorías del desarrollo económico, teniendo en cuenta la elaboración de Hidalgo Capitán<sup>5</sup>, que las agrupa en diferentes categorías. La primera está constituida por las de neto corte liberal y ortodoxo, dentro de las cuales incluimos a las teorías de la modernización y las neoliberales; la segunda engloba las corrientes de pensamiento heterodoxas, constituidas por las estructuralistas y neo marxistas, y la tercera está formada a nuestro juicio por las corrientes de pensamiento alternativo<sup>6</sup>, donde colocamos a las teorías del postdesarrollo, que surgen a principios del presente siglo en América del Sur y constituyen cuerpos de ideas que abandonan la visión de desarrollo asociada al progreso como concepción lineal y cuestionan los estándares de consumo que toman como modelo al vigente en las sociedades de los países centrales: economía social y solidaria (ESS), el *Buen Vivir* o *Vivir Bien* y el Socialismo del siglo XXI.

---

4 “Las etapas del crecimiento económico” (1952).

5 “El pensamiento económico sobre el desarrollo. De los mercantilistas al PNUD” (1998).

6 La división entre teorías ortodoxas, heterodoxas y alternativas es convencionalmente utilizada por varios autores, entre otros Berzosa, Bustelo y de la Iglesia “Estructura Económica Mundial” (1996).

***¿Qué es lo que identifica entre sí a las distintas teorías y al mismo tiempo qué es lo que las diferencia?***

En primer lugar y de manera general, podríamos decir que todas las teorías que se han elaborado a lo largo de los años sobre el desarrollo entienden que, después de cumplir una serie de recomendaciones (distintas según el tipo de concepción que la sustente), los países podrán mejorar la calidad de vida de sus poblaciones solucionando los problemas de pobreza y desigualdad sin abandonar el modo de producción capitalista. La única excepción la constituye la teoría marxista de la dependencia (TMD), que propugna el socialismo y la correspondiente liberación de las fuerzas productivas, junto a las nuevas concepciones alternativas de la economía social y solidaria (ESS), el *Buen Vivir* o *Vivir Bien* y el Socialismo del siglo XXI, que promueven la construcción, en un sistema económico con amplia supremacía del capital, de experiencias que respondan a otras lógicas basadas en la solidaridad, la cooperación, la participación directa y el respeto de la naturaleza, poniendo la centralidad de la economía en el ser humano y no en el mercado.

En segundo lugar, las corrientes ortodoxas de la modernidad y neoliberales, junto a las estructuralistas, consideran que los países pobres y dependientes son subdesarrollados y que, por lo tanto, presentan un atraso relativo en relación a los países centrales, con lo cual basta recorrer el camino que estos últimos ya han transitado para alcanzar el desarrollo. Las teorías de la modernización y estructuralistas ponen énfasis en expresar que la industrialización y la sustitución de importaciones regidas por una cierta intervención estatal son las tareas a realizar para avanzar hacia el desarrollo, mientras que las neoliberales enfatizan en las reformas contenidas en el Consenso de Washington (básicamente: apertura comercial y financiera externa, desregulación de la economía, privatizaciones y un mínimo rol del estado de carácter subsidiario en aquellas actividades donde el capital privado no resulta rentable). Solo la TMD, en la cual profundizaremos a continuación, explica que los países de la región latinoamericana, caracterizados por el *modo de desarrollo capitalista dependiente*, jamás podrán alcanzar un grado de desarrollo similar al imperante en los países centrales, por más que cumplan con todos los preceptos y recetas que indican las distintas corrientes, puesto que el subdesarrollo de los primeros es condición necesaria para la existencia del desarrollo en los segundos; en otras palabras, que desarrollo y subdesarrollo son dos caras de una misma moneda.

### ***La teoría marxista de la dependencia (TMD): surgimiento de la TMD***

La TMD comprende una gran cantidad de autores, que comparten algunas ideas básicas como ver al desarrollo/subdesarrollo en tanto dos caras del mismo proceso; a la dependencia como fenómeno interno/externo y al subdesarrollo conectado con la expansión de los países industrializados y no como estadio previo para evolucionar.

Surge en un contexto en el que primaba en los análisis la influencia de Rostow, quien consideraba que las sociedades menos avanzadas deberían pasar por una serie de estadios hasta lograr el *despegue* del desarrollo. Este planteo analítico reducía la historia de la humanidad a la existencia de economías tradicionales, que si cumplían con etapas prefijadas, se desarrollarían, logrando una prosperidad que tenía como modelo el auge norteamericano de postguerra. Esta mirada permaneció en los científicos sociales durante mucho tiempo.

Mientras, paralelamente, se desarrollaba en la Unión Soviética la experiencia de una planificación centralizada con los *planes quinquenales*, que definían en forma racional cuál sería el crecimiento económico y social por año, el marxismo, también tenía una visión gradualista, donde la *modernidad* se identificaba con la *revolución democrático-burguesa* que, en todo caso, sería superada por la etapa socialista, donde se produciría el fin de la explotación del proletariado. Los acontecimientos de la Revolución en China, Vietnam y Cuba volvieron a cuestionar la obligatoriedad de pasar por la etapa *democrático-burguesa*; ello abrió un fuerte debate dentro del Marxismo.

A pesar del debate abierto, la idea de subdesarrollo como *ausencia de desarrollo* era la que prevalecía en los científicos sociales; el atraso era explicado por los obstáculos que algunos países tenían para modernizarse. Pero a partir de la década del sesenta, esta idea pierde relevancia ya que no era posible reproducir experiencias capitalistas exitosas en las *ex colonias africanas*, que se habían liberado a partir de la década del 50. Estos países, tanto como los de América Latina, tenían tasas de crecimiento elevadas, pero socialmente mostraban gran inequidad, pobreza, hambre y analfabetismo, persistiendo su dependencia económica de los países centrales del sistema capitalista.

En este marco, hacia mediados de los sesenta aparece la *teoría de la dependencia* como un intento de comprender las limitaciones que nuestros países tenían, al haber iniciado su desarrollo en un momento histórico donde la economía



mundial tenía roles asignados, cuya hegemonía la ejercían los grandes grupos económicos y el imperialismo. La integración de América Latina se realizó en un marco de dependencia a partir de la implantación de empresas multinacionales que generaron crecimiento, aunque persistían los graves problemas sociales que ya tenía nuestro continente. Desde estos hechos se abre paso la idea de que *desarrollo* y *subdesarrollo* son el resultado histórico del sistema capitalista mundial, que produce al mismo tiempo ambos fenómenos.

Como antecedentes, de la *teoría de la dependencia* podemos señalar la literatura crítica al eurocentrismo implícito en la teoría del desarrollo, las críticas provenientes de Raúl Prebisch y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) al imperialismo europeo y norteamericano, así como también al enfoque neoclásico. A estas posturas debemos adicionar el debate latinoamericano que se dio entre marxismo clásico y el neomarxismo. En líneas generales hay una clasificación propuesta por los autores Blomstrom y Hettne (1990) según la cual podría agruparse en tres líneas a los autores comprendidos dentro de la *escuela de la dependencia*: estructuralistas (cuyos planteos giran en torno al diagnóstico de las causas del subdesarrollo latinoamericano y las limitaciones para el desarrollo autónomo, representado por Osvaldo Sunkel, Celso Furtado y Fernando Henrique Cardoso); neomarxistas (sus investigaciones van hacia la comprensión de las causas del *desarrollo dependiente y monopolístico* y la necesidad del cambio estructural, para resolver la crisis que este tipo de sistema genera, representado por Vania Bambirra Theotonio dos Santos y Ruy Mauro Marini) y, por último, los trabajos de Ander Gunder Frank, (quien no es marxista, pero tiene puntos de contacto con los neomarxistas en el análisis complementario del capitalismo latinoamericano y al considerar el desarrollo como generador del subdesarrollo). La diferencia con ellos radica en que el planteo de Gunder Frank queda atrapado en el esquema país central/país satélite, sin poder avanzar en el concepto de dependencia y su raíz condicionante. Nos interesa destacar acá los aportes de los neomarxistas, cuya obra muestra algunas directrices que a nuestro juicio son fundamentales y aún están vigentes para explicar el carácter dependiente de las economías de los países de la región.

En el caso de Theotonio dos Santos, dejó planteado el carácter desigual y combinado de este sistema, que genera una transferencia de excedentes hacia los centros más dinámicos, que acentúa los ciclos del sistema mundial y genera el desarrollo de unos en detrimento de otros. Sus trabajos continúan en esta línea para llegar al concepto de dependencia, pieza fundamental del grupo neomarxista y que es entendida como una relación propia de determinado momento histórico en la economía mundial, donde se condiciona la estructura interna de un país, la que a

su vez se redefine en función de sus posibilidades de expansión, que siempre, en última instancia, implica un bloqueo en el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. En particular, el estudio de las economías latinoamericanas es abordado por Dos Santos, tanto desde el sector exportador como desde el industrial interno. Toda su trama analítica, concluye con la visión de que “el desarrollo del capitalismo monopólico y dependiente conduce a una crisis sin salida, dentro de ese mismo sistema y cuyas contradicciones pueden exacerbarse o no, dependiendo de la fase expansiva o recesiva de la economía mundial” (Rodríguez 2012: 11).

Con respecto a Ruy Mauro Marini, uno de los trabajos centrales gira en torno a desentrañar el *secreto del intercambio desigual*, en tanto los países centrales intercambian con los países dependientes plusvalía relativa con alta productividad, mientras los segundos entregan plusvalía absoluta con baja productividad y superexplotación. Este es uno de los más importantes aportes, al que se suma la explicación de por qué el desarrollo inventó al subdesarrollo: debido a que la especialización de Latinoamérica en alimentos y materias primas permitió la especialización industrial de Europa y el establecimiento de su eje de acumulación en el crecimiento de la plusvalía relativa. Otro de los puntos importantes de la obra de Marini fue el de demostrar que el ciclo del capital latinoamericano no se completa dentro del continente, sino fuera de él. Debido a que la producción de mercancías se realiza en el mercado externo, hace que no dependa de la capacidad interna de consumo de nuestros países, por lo tanto el sistema tiende a la explotación de la fuerza de trabajo sin atender a la reposición de la misma, siempre que pueda adicionar nuevos trabajadores al proceso productivo.

La TMD caracteriza, dentro de la división internacional del trabajo, a las economías de la región por los rasgos salientes de sus estructuras productivas:

1. La implantación de las corporaciones extranjeras (norteamericanas o europeas) bajo parámetros monopólicos les permite tener amplias ganancias sin necesidad de ampliar el mercado, lo que conllevaría a la destrucción de sectores precapitalistas que aún perduran en las economías de nuestro continente. Por lo tanto no tienen el efecto *desarrollista* que se esperaba, ya que conviven las empresas monopólicas modernas con sectores precapitalistas. Las primeras se alían al latifundio tradicional para aprovechar las condiciones de bajos salarios del sistema precapitalista y obtener altas ganancias, con una sobreexplotación de la mano de obra. Esas mismas ganancias son remesadas a sus filiales de origen y, producen una descapitalización de nuestras

economías, no solo por lo remitido, sino porque los beneficios son superiores a las inversiones realizadas.

2. El aumento de la dependencia económica del exterior, debido a la profundización de la contradicción anteriormente mencionada, genera radicalización política en aumento. El proceso de industrialización bajo la dirección del capital monopólico hace que este lidere a la clase dominante de las economías latinoamericanas, la cual se reformula, pasando la burguesía industrial a convertirse en socia menor de la corporación extranjera, mientras que la oligarquía tradicional se transforma en un sector casi residual. En tanto, parte de las clases medias es incorporada en funciones gerenciales de las empresas transnacionales y se vuelve asalariada del gran capital. Este tipo de bloque dominante abandona las posturas nacionalistas, produciendo una ruptura del sector industrial con los movimientos populares (que se expresaron en gobiernos populistas como el varguismo y el peronismo) apoyados en una ideología industrialista, nacionalista y desarrollista, bajo la protección de un estado que amparaba también a los trabajadores. La reformulación del esquema de clases dominantes hace que se replantee el movimiento popular y que la burguesía busque nuevas formas de controlarlo, ya que debe sustituir al populismo y garantizar una ampliación de la tasa de ganancia para que permita la formación de los capitales capaces de crear la gran industria pesada. Por ello acude a políticas de fuerza, y Dos Santos ve en este punto la explicación de los golpes militares en América Latina iniciados en 1964 en Brasil. Cada vez más, la conservación del sistema necesitará de la aplicación de políticas represivas para aplacar la radicalización.

Dado el orden internacional, la división del trabajo imperante y el rol que le cabe a América Latina, definido por las características detalladas precedentemente, se condensan, según el análisis de Theotonio Dos Santos, en el *Modo de Desarrollo Capitalista Dependiente*, en cuyo interior coexisten numerosas contradicciones. En primera instancia, el mencionado desarrollo tiene un carácter doblemente explotador dado que, por un lado, la clase dominante se apoya en una tecnología y en un sistema de relaciones socioeconómicas generado en otro contexto, que, por tanto, posee un poder superior sobre la capacidad productiva local y, a su vez, aprovecha el bajo nivel de exigencias de los trabajadores del país dominado; por el otro, gran parte de la acumulación de capital sale al exterior, hacia las casas matrices de las transnacionales, impidiendo la inversión y consumo dentro del sistema. La doble explotación se traduce en un desarrollo capitalista excluyente,

ya que solo una minoría de la población es incorporada, quedando al margen la mayor parte de ella.

En segunda instancia, la dependencia es, además, la forma en que se vincula Latinoamérica al mundo, así como también es la situación que condiciona su propio desarrollo (el desarrollo capitalista dependiente). Este posee leyes propias, las cuales son objeto de investigación en la obra de Dos Santos, quien señala que la falta de comprensión de las mismas llevó a las Ciencias Sociales, en nuestro continente, a esperar que se repitieran los estadios evolutivos por los cuales pasaron los países capitalistas avanzados. Dos Santos pone énfasis en la necesidad de comprender el sistema capitalista mundial y, dentro del mismo, la forma particular de desarrollo de América Latina (con sus propias leyes), como primer paso para plantear después la superación del sistema dependiente.

La TMD define al sistema de relaciones mundiales intercapitalistas como un *proceso de integración monopólica mundial*, cuyos aspectos esenciales son la participación de todas las potencias capitalistas, bajo el control hegemónico de EEUU, con base en la ideología de la unidad del mundo occidental y cristiano, frente a un enemigo que en aquella época estaba en expansión: el socialismo. Ese proceso se fundamenta en la gran empresa monopólica multinacional y conglomerada sobre la cual marca aspectos esenciales como: operatividad mundial (con base en EEUU); posesión de flujo de capitales superior a las posibilidades de inversión, los que utilizan financieramente; coordinación de diferentes actividades económicas; acción especulativa para monopolizar sectores económicos y maximizar su lucro, entre otros.

En nuestro continente, según Dos Santos, la crisis que se produjo desde fines de los setenta se enraizaba en tres fenómenos causados por las empresas multinacionales: a) su carácter expansivo entra en choque con las limitaciones del mercado latinoamericano; b) la inversión de los conglomerados internacionales, es a través de la transferencia de tecnología (ya superada en los países centrales), la que produce un importante ahorro de mano de obra, generando un desequilibrio entre el crecimiento de producción y la disminución de oportunidades de empleo (sectores marginados); c) el interés de las transnacionales es la ganancia mundial a corto plazo, por ello no invierten en la ampliación de los mercados nacionales. La conjunción de estos fenómenos, ocasionados por el accionar de los conglomerados monopólicos en los mercados vulnerables y restringidos de América Latina, origina un profundo desequilibrio económico, político y social que, cuando se profundizan los conflictos sociales y políticos, chocan siempre con dos límites: uno estructural por el desarrollo dependiente (originado en la interdependencia

entre la industria y sector exportador tradicional, junto con el carácter excluyente del desarrollo industrial capitalista dependiente), y uno político (expresado en la crisis general del Desarrollo Capitalista Dependiente que conduce a una situación *explosiva*, con imposibilidad de implementar una política de masas; por ello, la clase dominante implementa políticas desde arriba con el apoyo de élites o recurre a la represión, abonando aún más el enfrentamiento político-social).

A partir de los límites anteriormente expuestos, el camino del reformismo, según Dos Santos, conduce a un inevitable fracaso ya que no puede dar solución a las contradicciones que se generan entre su nacionalismo-reformista y los acuerdos a que se vieran obligados con las transnacionales. Es decir, la TMD resalta el fracaso de pensar que los países capitalistas dependientes puedan aspirar al desarrollo (como modelo de consumo de los países centrales) y señala que las opciones de salidas serían entre el socialismo (superadora) y el fascismo. Las predicciones referidas al fascismo se verificaron en nuestra región por la instalación, en la mayoría de los países, de dictaduras que aplicaron sistemáticamente el genocidio y el terrorismo de estado; ellas se basaron en el terror, las desapariciones y la tortura, siendo el brazo ejecutor de las políticas del gran capital.

### ***TMD: un balance posible desde la actualidad***

Resulta claro, analizando en perspectiva la TMD, que esta continúa vigente en cuanto a que aporta los elementos necesarios para comprender la situación estructural de los países de la región en el marco de la división internacional del trabajo y del estado de situación del modo de producción capitalista. No obstante, es válido preguntarse respecto a la propuesta superadora que planteaba la TMD representada por el socialismo, que en aquellos tiempos era sinónimo de socialismo real y que hoy no existe, producto de la caída de la Unión Soviética y que también suponía avizorar un futuro cercano más justo e inclusivo, ante las inequidades que mostraba el capitalismo. Con la desaparición del *socialismo real* y el inicio de la fase neoliberal, se desvanece la idea de una caída del sistema capitalista, por causas intrínsecas, ya que mostró y muestra gran capacidad de supervivencia. Por tanto, surgen las preguntas acerca de cuál sería la salida al sistema, visto lo ocurrido históricamente. Para ello hemos puesto en consideración las corrientes del postdesarrollo, que si bien no plantean una ruptura abrupta con el modo de producción capitalista, proponen la construcción de espacios alternativos donde primen otras lógicas que puedan constituirse en nuevas utopías a alcanzar.

## Las teorías del postdesarrollo. La economía: ¿Qué es lo económico?

Antes de debatir si la economía social constituye una propuesta de construcción de otro sentido y otras prácticas económicas, necesitamos definir que entendemos por *económico*. Karl Polanyi plantea la necesidad de deconstruir el sentido de lo económico como sinónimo de mercado, ya que esto se debe a la absolutización del modelo presentado por la teoría neoliberal. Polanyi considera la existencia de dos definiciones de economía: la formal y la sustantiva. No se trata de concepciones antagónicas sino de que la segunda puede contener a la primera. La concepción formal define a la economía como *la ciencia o actividades que tratan la administración de los recursos escasos*. Sin embargo, esta definición que parece tan simple y certera deja muchos interrogantes. Por ejemplo, cuáles son esos recursos y por qué son escasos. La respuesta se encuentra en que esta corriente ideológica, tomando a los neoclásicos como sus más fieles representantes, define a la economía como una simple relación de elección entre fines alternativos y medios escasos y un hombre de infinitas necesidades. Esta lógica engloba a todos los medios y a todos los fines, estando determinada por la escasez de medios. Los fines puedan ser ordenados según las preferencias del individuo, así puede realizar una elección racional. Esta será la única racionalidad reconocida, ya que se considera que la búsqueda de esta satisfacción individual producirá la mejora general de la situación de la sociedad. Por su parte, los mercados se encuentran libres de toda limitación, siendo prácticas económicas (producción, distribución y consumo) aquellas que sortean la prueba del mercado, institución que viabiliza el funcionamiento armónico y el progreso de la sociedad, que es despolitizado, naturalizado y autónomo de la organización del proceso productivo.

Esta teoría, que lleva siglos de hegemonía, tiene varios puntos a cuestionar. Primero, poner a todos los bienes en el mismo lugar, significa plantear al ser humano como un ser libre porque puede elegir según sus preferencias, quedando así relegado el hecho de que el ser humano es un ser de necesidades (Hinkelammert 2009: 10). La posibilidad de elegir entre alimento y entretenimiento está condicionada a su necesidad de satisfacer lo primero o poner en riesgo la vida humana. Recordemos también que esta elección se da en el mercado, el cual acota la libertad humana, ya que un hombre no puede emplearse en una empresa porque así lo desee; será el mercado y su lógica la que defina quienes serán empleados y quienes quedarán fuera de la posibilidad de satisfacer sus necesidades mediante un salario. En la misma línea, esta racionalidad medio-fin lleva hacia una economía que, por satisfacer a la demanda, tiene comportamientos que ponen en riesgo la vida misma, porque valora el crecimiento de la producción sin importar las condiciones en que se realiza la misma, poniendo en juego al ecosistema. Es por

esto que hoy la racionalidad del mercado es cuestionada. Puede no ser necesario eliminar esta lógica, pero si supeditarla a una más amplia.

Desde la economía social y solidaria se parte de otra definición de economía “que remite al intercambio entre el hombre y su entorno natural y social. Este intercambio provee al hombre de los medios para satisfacer sus necesidades” (Polanyi 1957: 7). Así, la economía es una construcción social que eligen los hombres para garantizar la reproducción de sí mismos intergeneracionalmente, es por eso que la relación con la naturaleza debe estar presente. Por lo tanto, si la economía es un arreglo entre los hombres, es posible transformarla. La institucionalización del proceso económico es importante para la sociedad, ya que le da estructura, unidad y estabilidad. Esta economía humana se encastra luego en instituciones económicas y no económicas. Polanyi presentará diversas formas de encastre que pueden darse al mismo tiempo, con el dominio de alguna de ellas; son la reciprocidad (movimientos entre puntos simétricos que se repite en un entorno ordenado), redistribución (movimientos hacia un centro y de ahí al exterior) y el intercambio (movimientos que van y vienen); estos representan distintos tipos institucionales, y no se trata de la sumatoria de agregados individuales.

### **Las bases conceptuales de las distintas concepciones de economía social y solidaria**

Es central ubicar el debate de la economía social y solidaria en las disputas históricas de las escuelas de economía y su análisis del sistema capitalista. A fin de un rápido pantallazo por las concepciones más utilizadas de ESS podemos dividir las en al menos tres grandes grupos: ESS asociada a la pobreza, ESS asociada a lo institucional y ESS como construcción de otra economía, como utopía a alcanzar.

En el primer grupo, y desde una visión formal de la economía, existe una concepción de ESS como espacio de saneamiento de los efectos negativos del capitalismo, con el objetivo de generar actividad para reinsertar en el mercado a aquellos que fueron excluidos; en otras palabras, una forma de gestionar eficientemente la pobreza. No existe aquí una crítica al sistema y al absolutismo de mercado, sino, por el contrario, se plantea que quienes quedaron fuera del sistema son parte del problema, por lo que deben buscar la solución; para ello se le acercan herramientas que les permitan acceder al mercado, como un microcrédito o maquinaria para un emprendimiento, sin analizar el contexto en que estas actividades se van a llevar a cabo.



Una segunda concepción de ESS está asociada a lo institucional donde se inscriben a las cooperativas y mutuales; es decir, se define la ESS desde la forma jurídica que adquieren los actores. Esta concepción reconoce los beneficios de empresas con una visión social, capaces de producir y brindar servicios en aquellos espacios donde las empresas capitalistas con mera visión de maximización de utilidades no lo encuentran redituable. Así, las cooperativas y mutuales constituyen, según esta visión, un complemento perfecto para el modelo de producción capitalista. Donde el mercado no funciona aparecen empresas con otra lógica.

Una tercera concepción de economía social lo constituye la economía social y solidaria como propuesta de construcción de otra economía, reencastrando lo económico y social, donde no se busca subsanar ningún tipo de error del capitalismo, sino plantear una propuesta de construcción de otra economía, centrándose en valores de solidaridad y en la reproducción de la vida, con prácticas que parten desde la economía popular y van ampliándose, incorporando otras nuevas, incluso en los sectores público y privado, fortaleciendo los valores y prácticas de reciprocidad y de solidaridad, en un sentido ampliado, es decir, mirando a cualquier otro ser humano como a un igual. Es ejemplo de esto el sistema de reparto de las jubilaciones estatales de Argentina, donde todos aportamos para acceder mañana a una jubilación sin saber cuántos años vivirá cada uno de nosotros, donde, en definitiva, reencastra lo social con lo económico. La concepción sustantiva necesita de un análisis más complejo en el que los precios y el mercado no sirven para una justa distribución de los bienes, ya que allí solo acceden quienes tienen poder para afrontar determinados precios.

Hablamos de una economía social y solidaria, como “un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva – actual o potencial - de construir un sistema económico alternativo” (Coraggio 2011: 1). Estamos hablando de prácticas que se dan en el mundo actual, en el que la visión hegemónica de economía nos ha convencido de la existencia de una economía única y de un hombre único en un mundo sin historia.

La ESS se nutre y es parte de las teorías nacidas enmarcadas en el postdesarrollo. Esta corriente plantea el diseño autónomo, refiriéndose con ello a la capacidad de cada comunidad de crear su propia estrategia de satisfacción de necesidades. Este es el aporte de Escobar, quien lo plasma en el principio de una planificación participativa. Es importante aclarar que no se trata de visiones locales; ya que todo movimiento tiene una visión global, son locales y globales. Las redes, el diseño



autónomo y la planificación participativa son las pautas que marca Escobar para ir hacia un postdesarrollo, al que define como un imaginario societal que ya no se determina por el desarrollo, sino por propuestas alternativas que puedan darse desde lo local, y donde los movimientos puedan crear globalidad sin que esta esté sometida o por debajo de la modernidad y el desarrollo central. Así, plantea una estrategia de emancipación sin pasar por la revolución. El postdesarrollo y la posmodernidad nos permiten entender la necesidad de hablar, centralmente en América Latina, de alternativas al desarrollo que pueden denominarse: ESS, *Buen Vivir* o *Vivir Bien*.

### ***La economía social y solidaria***

La economía social y solidaria (ESS) desde una definición empírica se precisa como

[...] las formas de gestión participativa a nivel local, la creación de foros participativos para definir políticas sectoriales, las instituciones del presupuesto participativo o de la planificación estratégica participativa, así como la organización de frentes de acción colectiva para modificar las políticas del estado a favor de regular la economía y los mercados capitalistas, de fomentar -incluso normativamente- la economía social, y de practicar en general la democracia participativa, son recursos que hacen parte fundamental de una economía social que no se plantea ser anti política sino pro democracia participativa (Coraggio 2007: 5).

En este sentido, lo primero que podemos decir es que la economía social como crítica al sistema capitalista es una propuesta política en la que se plantea una economía política:

En ese sentido la economía social aparece como espacio o alternativa socio-económica organizada alrededor de una redefinición de las necesidades legítimas. No se trata de idear políticas en general, sino de definir políticas sociales concretas, que hagan sociedad, mediante la expansión del reconocimiento social de las necesidades posibles de ser satisfechas de modo progresivo, en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los miembros de una sociedad (Danani 2003: 16).

Además, la economía social en su definición misma reconoce un sujeto con otra racionalidad, con valores distintos a los planteados por la racionalidad instru-

mental, valores orientados en el reconocimiento del otro, la cooperación y ayuda mutua. La práctica de la solidaridad, genera nuevas prácticas y una nueva institucionalidad. La implementación de políticas públicas que reconozcan esta racionalidad ampliada, existente ya en las prácticas de la economía social, permite la ampliación progresiva a otra: pone en el centro de su análisis al ser humano. Así, mientras la economía liberal ha absolutizado la racionalidad medio-fin (donde los individuos se mueven en la búsqueda de satisfacer sus necesidades individuales), tiene como estructura axiomática la competencia, la libre empresa y los derechos de propiedad. La propuesta alternativa es reencastar la economía a las distintas prácticas sociales permitiendo entender que los problemas sociales son económicos y viceversa. Por ejemplo, el hambre en una determinada comunidad no es un problema solo social de pobreza, sino un problema económico de distribución de la riqueza, por tanto el mercado no será la única herramienta de distribución. Esta propuesta reconoce que el sistema económico puede ser un proceso socialmente consiente de construcción. En este sentido, afirmar que el sistema capitalista es una construcción social plasmada en un conjunto de prácticas institucionalizadas que reproducen su lógica permite pensar en construir otras lógicas distintas e incluso antagónicas. No se trata de un cúmulo de emprendimientos aislados, sino también de la construcción de micro, meso y macro economía, donde el estado no puede quedar fuera ya que actúa como garante y reproductor de un sistema. Y, por lo tanto, también puede hacerlo para otro diferente e, incluso, opuesto. Sin embargo, es importante tener presente el planteo que sostiene Hintze en cuanto a que:

[...] en las políticas de promoción de economía social y solidaria, confluyen dos tipos de cultura (que no constituyen conjuntos internamente homogéneos) y que tienen raíces y prácticas diferentes: la que proviene del estado y la que lo hacen de organizaciones de la sociedad civil. La construcción de una nueva cultura compartida, será resultado de la institucionalización de valores, normas y asunciones que soporten una nueva forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios públicos y los actores de la economía social y solidaria (Hintze 2009: 293).

Un punto no menor de esta concepción es la centralidad del trabajo, pero ya no como acción alienante para obtener la reproducción del capital, sino como expresión creativa del ser humano. En este sentido, se requiere repensar el trabajo y ampliar la necesidad de incorporar, reconociendo nuevas formas, como la autogestión, y nuevas actividades. Es en ese sentido que interesa estudiar los novedosos postulados de las corrientes de desarrollo posmodernas que han surgido en nuestra región en los últimos años.

## ***Buen Vivir y Vivir Bien***

En los países andinos, las tradiciones ancestrales de las comunidades de pueblos originarios aparecen en las concepciones de *Buen Vivir* o *Vivir Bien*, que definen modos de vida y no solo planteos económicos. Es importante entender que se trata de una construcción, “se debe apoyar en la cosmovisión indígena, donde lo que podría llamarse como mejoramiento social es una categoría en permanente construcción y reproducción” (Gudynas 2011: 3).

El *Sumak kawsay* o *Buen Vivir* que se plantea en Ecuador, y que quedó plasmado en la nueva Constitución de 2008 de ese país, constituye un nuevo paradigma que buscó alternativas de acumulación, (re)distribución y regulación y nuevas formas democráticas para la sociedad (Ramírez 2012). Esta construcción plantea la búsqueda de una economía ecológica, social y solidaria. En este sentido, se reconocieron los derechos de la naturaleza pasando del etnocentrismo al biocentrismo. Se entiende al hombre como parte de la naturaleza y no a esta como un recurso o insumo del cual el hombre puede disponer sin necesidad de preocuparse por las consecuencias que de allí deriven. En la misma constitución se reconocen diversas formas de propiedad, convirtiéndose la propiedad privada en una más de esas formas y no ya la única. El *Buen vivir* se plantea como fase final de un nuevo sistema y en este sentido la ESS se considera como una economía en construcción que desde su lógica y valores puede irse ampliando a espacios ocupados por el capital. En el mismo sentido el Vivir Bien que surge en el estado Plurinacional de Bolivia se señala que lo importante es “recuperar la vivencia de nuestros pueblos, recuperar la cultura de la vida y recuperar nuestra vida en completa armonía y respeto mutuo con la madre naturaleza, con la Pachamama, donde todo es vida, donde todos somos uywas, criados de la naturaleza y del cosmos” (Choquehuanca 2010: 6-13). Esta visión quedó plasmada en la nueva Constitución, donde se establece que el “modelo económico boliviano es plural y orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien” (Art. 306), y que está dirigido a “la generación de producto social, la redistribución justa de la riqueza e industrializar los recursos naturales” (Art. 313).

## ***Socialismo del siglo XXI***

El Socialismo del siglo XXI es una propuesta lanzada por el presidente Hugo Chávez desde Venezuela. Esta propuesta toma reflexiones del socialismo soviético, de las revoluciones latinoamericanas y recupera tradiciones de pueblos originarios. Una de las características centrales es pensar la transformación desde lo local, pero entendiendo lo local con independencia de los límites geográficos prefijados y como parte de un espacio mayor. En este sentido, se planteó la

herramienta concreta de los Consejos Comunales como espacios de participación democrática real, como gobierno del pueblo donde, en palabras del presidente Chávez, “Lo local, unido a lo universal en un tejido social y político, es una fuerza revolucionaria formidable” (Chávez 2010: 36). Es importante resaltar que, si bien se toman los *soviets* como uno de los antecedentes, aquí se reconoce la necesidad de que estas estructuras no se burocraticen. Se establece que deben ser el gobierno del pueblo, más allá del partido y de las estructuras gubernamentales tradicionales donde estos espacios, incluso, cuestionen decisiones del gobierno.

En el mismo sentido se recupera al hombre como un ser social. Se rompe con el homo economicus del capitalismo, por lo tanto “el socialismo es devolver al hombre y a la sociedad su condición social. Hacer del hombre un verdadero ser social y, por tanto, hacer de sus organizaciones, organizaciones sociales” (Chávez 2009: 36). Aparece la necesidad de construir desde la base organizaciones democráticas. La propiedad es reconocida en distintas formas. Se plantea la propiedad mixta de los medios de producción donde distintas combinaciones de propietarios responden a distintas necesidades: propiedad-estado-trabajadores, estado-trabajadores-empresarios y trabajadores-empresarios.

## Reflexiones finales

En América del Sur se ha vuelto a debatir sobre la cuestión del desarrollo, y especialmente, se intenta reflexionar acerca de cómo pasar del crecimiento al desarrollo. Pero al analizar los fracasos de los paradigmas que presentaban como posible que los países pobres, cumpliendo algunas reglas y etapas prefijadas, llegaran a obtener estándares de consumo similares a los de los países avanzados, han surgido otras visiones que cuestionan la concepción misma del desarrollo.

Por eso insistimos en dejar de lado no solo las teorías económicas que vinculan al desarrollo con el progreso de manera lineal, sino que cuestionamos el concepto mismo de desarrollo y progreso asociado, de manera de que puedan aparecer otras formas de considerar las realidades actuales, distintas de la forma de producción capitalista y encontrar salidas que nos permitan construir no solo nuevos saberes, sino también nuevas realidades.

Así, dentro de las teorías del desarrollo, consideramos vigente para explicar la situación de América Latina a la *Teoría Marxista de la Dependencia* (TMD), que ha planteado la imposibilidad de un desarrollo capitalista autónomo debido a que el reparto hegemónico en el mundo ya estaba instaurado cuando nuestras econo-

mías se constituyeron como tales, y a que la propia estructura interna de nuestros países estaba configurada en una posición de subordinación a la división internacional del trabajo, resultando de todo ello un *Modo de Desarrollo Capitalista Dependiente*. Es decir, la TMD nos permite obtener una conclusión contundente: si en nuestra región se aplican las medidas de las teorías del desarrollo lineal, cumpliremos con el rol que el sistema de poder mundial nos ha asignado: ser proveedores de recursos naturales y el lugar de aplicación de modelos productivos basado en la actividad extractivista.

A su vez, cuestionamos la validez de la propuesta de la TMD de salida hacia el socialismo, fundamentalmente por el fracaso del modelo soviético, y por tal motivo es que ahondamos en la consideración de las corrientes del postdesarrollo, que si bien no plantean una ruptura abrupta con el modo de producción capitalista, proponen la construcción de espacios alternativos donde primen otras lógicas y que puedan constituirse en nuevas utopías a alcanzar.

Si se analiza la historia económica y política de cualquier país, se encuentran momentos donde distintos modelos económicos actúan en paralelo, con supremacía de alguno de ellos, pero sin poder eliminar formas anteriores. Es decir, todo nuevo modelo económico-político y social nace en el interior del modelo que lo precede, tomando y transformando prácticas y actividades del proceso del cual se va desprendiendo. El mayor ejemplo es el paso del feudalismo al capitalismo: no se trató de un momento sino de más de varios siglos de transformaciones. Por ello es interesante reflexionar sobre la posibilidad existente de nacimiento de distintas alternativas al sistema económico actual, que se dan en forma de micro-meso y macro economía como prácticas de un nuevo modelo económico.

Hemos descripto, de forma breve, cuatro propuestas que se debaten actualmente en América del Sur; cada una de ellas tiene sus particularidades. Sin embargo, podemos plantear algunos puntos centrales que las ponen en diálogo y las muestran como parte de un camino. El primer punto interesante es que en el *Buen Vivir*, el *Vivir Bien*, la ESS y el Socialismo del siglo XXI se habla de procesos, sin estructuras rígidas y predefinidas. Es decir, ninguna de estas opciones es traducible en pasos a seguir, sino que hablan de respetar las características y los tiempos de cada sociedad; se habla de procesos de transformación.

Un segundo punto es el rol de la propiedad. Las concepciones descriptas rechazan la propiedad privada individual como única forma de apropiación y con características de supremacía sobre otros derechos, consideran formas como la propiedad mixta (empresa-estado) o la propiedad privada pero colectiva, entre otras.

El tercero es que el hombre pasa a tener un rol central para estas teorías, no ya como un recurso humano, sino que el modelo económico debe estar puesto al servicio de satisfacer las necesidades del ser humano y de la comunidad, respetando sus costumbres. Sin embargo, ya no se piensa al ser humano como central, sino como parte de la naturaleza y como dependiente de ella para vivir; es decir, nuestro modo de producción debe contemplar las consecuencias ambientales de dichos modos de producción ya que es un problema del ser humano. Estas construcciones se proponen reencastar, no solo lo social y lo político a lo económico, sino también lo ambiental.

Un cuarto punto de encuentro de estas propuestas es la centralidad que le reconocen a la democracia, ya no representativa, sino participativa, con responsabilidades, llevando este concepto también al nivel económico: democratizar las formas de producir, distribuir y consumir las riquezas de una sociedad. En esta línea, la democratización de la economía pasa a ser un objetivo central en la construcción de esa alternativa al desarrollo, y esa es la búsqueda que comparten las diferentes propuestas evaluadas.

Para finalizar, compartimos las reflexiones de Boaventura de Sousa Santos en relación a los cambios necesarios:

[...] dada la amplitud de los problemas que enfrentamos, necesitamos cambios complejos y muy amplios, que son cambios civilizatorios: necesitamos otra civilización [...] necesitamos pensamiento alternativo de alternativas, porque muchas alternativas existen hoy, pero no son reconocidas como tales; son marginadas, son invisibilizadas, son excluidas, son despreciadas y también desperdiciadas (De Souza Santos 2008: 19).

Y ese precisamente ha querido ser nuestro aporte: visibilizar, incluir en el debate a las teorías del postdesarrollo y a las prácticas que, con sus fortalezas y debilidades, están llevando a cabo los pueblos de nuestra América.

## Referencias citadas

- Bambirra, Vania. 1974. *El capitalismo dependiente en América Latina*. México: Siglo Veintiuno.
- Benjamin, Walter. 1940. *Tesis sobre el concepto de historia*. Madrid: Taurus.
- Berzosa, Carlos *et al.* 1996. *Estructura económica mundial*. Madrid: Síntesis.
- Blomstrom, Magnus y Hettne, Björn. 1990. *La teoría del desarrollo económico en transición*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, Hugo. 2009. *Comunas, Propiedad y Socialismo*. Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- Choquehuanca, David. 2010. Hacia la reconstrucción del Vivir Bien. América Latina en Movimiento. *Revista ALAI*. (452): 6-13.
- Coraggio, José Luis. 2011. *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito: IAEN.
- Coraggio, José Luis. 2009. “Territorio y economías alternativas”, Ponencia presentada en el I Seminario Internacional: “Planificación regional para el desarrollo nacional. Visiones, desafíos y propuestas”. Bolivia, 30 al 31 de julio.
- Danani, Claudia. 2004. “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social”. En: Claudia Danani (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. pp. 9-27. Buenos Aires: Editorial Altamira.

- Dos Santos, Theotonio. 1998. "La Teoría de la Dependencia un balance histórico y teórico". En: Francisco López (ed.), *Los retos de la globalización*. pp. 93-149. Caracas: UNESCO.
- \_\_\_\_\_. 1978. *Imperialismo y dependencia*. México: Ediciones Era.
- \_\_\_\_\_. (1973). *Socialismo o fascismo: el nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- De Souza Santos, Boenaventura. 2009. *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Bolivia: CLACSO, Waldhuter Editores.
- Foucault, Michel. 1969. *Arqueología del saber*. París: Editorial Gallimard.
- Gudynas, Eduardo. 2011. Buen Vivir: Germinando alternativas al Desarrollo. *Revista ALAI* (462): 1-20.
- Hidalgo, Antonio. 1998. *El pensamiento económico sobre el desarrollo. De los mercantilistas al PNUD*. Huelva: Universidad de Huelva.
- Hinkelammert, Franz y Henry Mora. 2009. *Economía sociedad y vida humana*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Hintze, Susana. 2009. "Políticas públicas/gestión". En: Antonio Cattani *et al.* (ed.), *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Katz, Claudio. 2013. "Socialismo o neodesarrollismo". Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=42281> [acceso el 24 de Marzo de 2014].



- Laville, Jean-Louis. 2009. "Definiciones e instituciones de la economía" En: José Luis Coraggio (comp.), *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. pp. 47-68. Buenos Aires: Ediciones Ciccus
- Lebowitz, Michael. 2007. *El socialismo no cae del cielo: Un nuevo comienzo*. Venezuela: Monte Ávila.
- Marini, Mauro. 1996. "Memoria" Recuperado de [www.eumed.net/curseecon/textos/marini-memoria.htm](http://www.eumed.net/curseecon/textos/marini-memoria.htm) [acceso el 24-09-2010]
- \_\_\_\_\_. 1973. *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Polanyi, Karl. 1992. *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1957. "The Economy as an Instituted Process". En: Karl Polanyi *et al.* (ed.), *Trade and Market in the Early Empires. Economies in History Theory*. pp. 239-270. New York: The Free Press.
- Ramírez, Rene. 2012. Izquierda y buen capitalismo. *Revista Nueva Sociedad*. (237): 33-48.
- Rodríguez, Silvia 2012 "La crisis del sistema capitalista en 1975. Historia de lo no anunciado", Tesis de Licenciatura, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, mimeo.
- Rostow, Walter 1952 *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.



# Etnicidad y postdesarrollo: proyecto histórico alter-nativo del vivir bien (sumaj kamaña) del Estado Plurinacional de Bolivia y del gobierno de Evo Morales

*Esteban Nina Baltazar*<sup>1</sup>

*María Nela Serrudo*<sup>2</sup>

## Introducción

La sociedad pluricultural y abigarrada de Bolivia conmemoró en enero de 2015 el noveno año de mandato presidencial del dirigente sindical y líder cocalero del Movimiento al Socialismo (MAS) Juan Evo Morales Ayma, gobierno democrático alternativo que ha dividido en dos la historia política de Bolivia, tanto a nivel nacional como internacional, puesto que por vez primera se eligió un presidente indígena y de origen aymara.

En octubre de 2014, Morales Ayma nuevamente fue reelegido a través de la segunda elección presidencial bajo la normatividad electoral de la nueva Constitución Política de 2009, en la cual fue reelegido con más del 62% de votos. Muy cerca de completar una década (2006-2015) del gobierno de Morales Ayma, es un tiempo razonable para analizar en perspectiva y evaluar la gestión política del gobernante aymara y su liderazgo en el proceso de transformación social del Estado Plurinacional fundamentado en el Proyecto Histórico Alter-nativo indígena andino

---

1 Aymara boliviano, Filósofo con máster en Economía. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: enina@javeriana.edu.co. Se agradecen los comentarios de German Huanca Luna, Miguel Ángel Miranda, José Luis Rospigliozzy y Pedro Álvarez.

2 Licenciada. Docente de la Universidad Católica Boliviana.



del Vivir Bien dentro del sistema de instituciones democráticas de América Latina. Así mismo, se hace pertinente para el pensamiento latinoamericano manifestar la identidad del gobierno indígena develando el substrato subyacente del Proyecto Histórico Indio Aymara Quechua implementado en el Estado Plurinacional de Bolivia y del gobierno de Evo Morales Ayma, el cual sigue siendo una fuente de innumerables conflictos con el poder fáctico del modelo de desarrollo mercado-céntrico y el modelo estadocéntrico puro.

En palabras del único canciller indígena de Bolivia, David Choquehuanca, representante de la nación aymara, “hoy los pueblos hacemos la historia, el primer Presidente indígena está haciéndonos conocer que el indígena sí puede transformar un país y manejar un estado”. Cada vez se hace imposible negar el liderazgo decisivo de Evo Morales en el proceso de cambio social boliviano, que representa el carisma indígena en la ética pública fundamentada en su trayectoria de dirigente sindical cocalero, su cosmovisión del *Vivir Bien* y la identidad comunitaria aymara quechua de defensa de la Pachamama (Madretierra) y de la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Morales Ayma es un justo representante de la población indígena y de las clases populares y rurales de Bolivia, según las estadísticas demográficas del Censo Poblacional del 2012 del mencionado país, que tiene un 41% de población de origen indígena del total de sus ciudadanos, lo que equivale a 2.806.592 de personas. Estos sectores poblacionales pertenecen al movimiento social de cocaleros, indígenas, campesinos y mineros, quienes unidos en un bloque popular lograron otorgar un apoyo de más del 53% de los votos en las elecciones presidenciales de 2006 y 2010, y de 62% en 2014 en favor del proyecto político de Evo Morales Ayma para alcanzar la presidencia de Bolivia en tres oportunidades.

En 2015, Morales Ayma sigue generando optimismo no solamente en buena parte de sus conciudadanos de origen indígena, sino a nivel regional latinoamericano y mundial. Y aunque se le reconoce el logro y los resultados de los objetivos de su proyecto político y el cumplimiento de los mandatos de los movimientos sociales, otros aspectos han sido criticados por sectores apologetas del modelo neoliberal. Toda esta situación se refleja todavía en el grado de popularidad o percepción de favorabilidad no solo entre los ciudadanos bolivianos, sino entre los gobiernos de América Latina y entre organismos internacionales como Naciones Unidas y la Comunidad Europea.

A nivel académico cabe resaltar que existe un creciente número de estudios e investigaciones que se han hecho sobre el gobierno del presidente Evo Morales

Ayma y su partido MAS, análisis desde diversas disciplinas y enfoques teóricos como lo demuestran la cantidad de ponencia presentadas en varios congresos de la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales (FLACSO) y de Latin American Studies Association (LASA). Por tanto, el propósito de esta reflexión es hacer una aproximación a algunos elementos para una epistemología y ontología del contexto multidimensional e histórico del *ethos* cultural subyacente al Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua del *Vivir Bien*, como también analizar el liderazgo indígena sindical de la transformación social del Estado Plurinacional como arquitectura conceptual del gobierno de los movimientos sociales indígenas de Bolivia.

El documento se desarrolla en tres grandes partes. La primera, a través de un contexto y exposición de resultados del gobierno de Evo Morales Ayma en la dimensión social, económica y política. En la siguiente parte se presenta una exposición del *ethos* cultural subyacente en la cosmovisión Andino Aymara Quechua, como parte de su espiritualidad, identidad cultural y simbólica y en el *Vivir Bien*. En la tercera parte se describe el devenir de la lucha de resistencia indígena por el reconocimiento de los pueblos indígenas Aymara Quechua, a partir de los hitos históricos como manifestaciones del Pachakuty, que termina en la época contemporánea del advenimiento del Proyecto Histórico Aymara Quechua con la irrupción de Evo Morales Ayma como líder sindicalista aymara de la defensa de la Coca, jefe político del Movimiento al Socialismo (MAS) y presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

### **Contexto social político y económico del Estado plurinacional de Bolivia**

En esta primera parte se mostrarán los resultados del gobierno de Evo Morales Ayma, así como los logros de su gestión política en el MAS, ambos productos de la transformación social derivada del Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua en el Estado Plurinacional que muestran una mejora multidimensional en las condiciones de vida de la población boliviana según el *Vivir Bien*.

Luego de la década del gobierno de Morales Ayma y la nueva Constitución, sus resultados socioeconómicos y políticos son innegables: participación política incluyente, superávit en finanzas públicas, reducción de la pobreza y la desigualdad. En un discurso en la plaza 25 de mayo en la ciudad de Sucre, el presidente Evo Morales Ayma resume el objetivo del Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua: “Ha llegado el gran día, ha llegado el jacha uru [...] Estamos juntos para

cambiar esa Bolivia maltratada, esos pueblos humillados y discriminados [...] siento que se comienza a escribir una nueva historia de Bolivia, una nueva historia con igualdad y sin discriminación”.

Evo Morales Ayma y el MAS cumplieron con el objetivo de su proyecto político de refundar el estado boliviano a través de una nueva Constitución Política del estado (CPE) del 2009 que reconoce la identidad plurinacional e intercultural. Los nueve años de gobierno y gestión política siguen siendo la fuente de la transformación social y del cambio económico y político.

El propósito de Morales Ayma y los movimientos sociales al constituir la nueva Constitución Política de 2009, fue iniciar una *revolución india o indigenista* que transforme al estado y a la sociedad boliviana; esto implicaba, en primer lugar, empoderar a los líderes indígenas de los movimientos sociales como representantes legisladores para cambiar el modelo de desarrollo neoliberal mercadocéntrico predominante y rechazar el estado neocolonial. Su Proyecto Alternativo consistía en construir, con participación de los asambleístas plurinacionales, un estado social comunitario donde haya mayor reconocimiento a la identidad cultural y a la interculturalidad de la sociedad boliviana bajo el principio garantista del nuevo estado, con el fin de lograr el *Vivir Bien* para todos los bolivianos.

En la década de los noventa, el MAS apenas contaba con entre 10 y 12 asambleístas de los partidos aliados del frente de la izquierda, en contraste con más del 60% equivalente a 112 de los asambleístas son del MAS y representantes de los movimientos sociales en 2014. Otro resultado innegable de la Asamblea Plurinacional (Congreso) fue lograr la representación democrática de los todos movimientos sociales indígenas campesinos cocaleros, mineros y obreros, quienes lograron que la CPE reconozca la identidad étnica del *Vivir Bien*, así como con el rango de símbolo patrio a la Wiphala o bandera de los Pueblos Indígenas y a Tupaj Katari y Bartolina Sisa como los mártires del Proyecto Histórico Indio Aymara Quechua.

Una constitución política que reconociera a las naciones indígenas andinas y amazónicas era un anhelo esperado por más de un dos siglos. Evo Morales Ayma manifestaba que “todavía las transformaciones profundas estarán en manos de los movimientos sociales y de la Asamblea Constituyente y que se constituye en el mejor instrumento democrático para cambiar Bolivia”. El papel de los movimientos sociales fue fundamental para constituir y vigilar la transformación social. Evo Morales Ayma también ha mostrado su vocación pacifista en el proceso de cambio: “Desde hace muchos años se buscaron las transformaciones profundas de manera pacífica y donde todos participen en la transformación del estado

colonial”, excluyendo la lucha armada como medio para lograr la toma del poder del estado.

### **Descolonizando el estado boliviano: superávit fiscal y reducción de pobreza**

El gobierno de Morales Ayma abrió las posibilidades para que los bolivianos comiencen una nueva historia hacia el *Vivir Bien*, fundó e instituyó un nuevo pacto social que represente y dignifique a toda la población boliviana, terminando de esta manera con la discriminación y segregación que se apoderó del país desde su fundación en 1825. La deuda histórica consistía en que estado colonial no tomó en cuenta a los pueblos indígenas originarios, pueblos originarios ahora reconocidos como sujetos políticos y protagonistas de la transformación social y el cambio político a partir de una nueva Constitución Política del 2009, así como nuevas leyes y políticas públicas que están logrando un reconocimiento de la identidad plurinacional y multicultural, justicia social e inclusión social sin discriminación.

Un triunfo fundamental logrado por el gobierno de Evo Morales Ayma y el MAS fue la soberanía de los recursos naturales y energéticos, quizás el más importante en la historia de Bolivia, que se refiere a la recuperación de la soberanía económica sobre sus recursos energéticos: el gas, petróleo y la minería, luego de que durante siglos el estado luchó por conseguir su total dominio y explotación. Esta medida fue muy importante a nivel nacional e internacional, debido a que a Bolivia, según un informe publicado en la BBC de Londres, se le reconoce que posee la segunda reserva gasífera de Suramérica, después de Venezuela (y la cuarta del hemisferio occidental), y la primera en reservas minerales de litio a nivel mundial.

Después de tantos intentos frustrados durante medio siglo, desde 1952, el presidente Morales Ayma emitió el Decreto Supremo 28701 “Héroes del Chaco de Nacionalización de los Hidrocarburos”. En una decisión histórica frena al modelo de desarrollo mercado céntrico expansionista demostrando que la voluntad política de gobierno de MAS establecía que por fin Bolivia no dependería más de los intereses extranjeros de las multinacionales, sino que, por el contrario, sus yacimientos petrolíferos ahora pasaban a ser de propiedad mayoritaria estatal a través de una empresa del estado boliviano, Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Con estas palabras el Presidente Evo Morales decidió un modelo estadocéntrico en la gestión de los recursos naturales y energéticos y anunció la soberanía así: “Llegó la hora esperada, el día esperado, un día histórico para que

Bolivia retomó el control absoluto de nuestros recursos naturales [...] el estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos naturales”. De esta manera, Morales Ayma cumplió y dio respuesta a las principales demandas de los movimientos sociales: la nacionalización de los recursos naturales en beneficio del estado boliviano. El primer artículo del Decreto Supremo 28701, expresa que “el estado recupera la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de estos recursos”.

Se demostró a lo largo de estos nueve años en la consolidación del proceso de cambio económico de la nacionalización de los hidrocarburos, que el Estado Plurinacional de Bolivia tiene la autonomía plena y la capacidad para tomar sus propias decisiones de manera soberana en beneficio del *Vivir Bien* de sus ciudadanos, sin expresar temor ni subordinación ante las grandes multinacionales petroleras, como un ejemplo real y concreto de los derechos colectivos proclamados por el Convenio 169 de la OIT.

Otro de los logros de esta política pública energética del gobierno de Morales fue quintuplicar los ingresos económicos para Bolivia luego de la histórica decisión gubernamental de nacionalizar los hidrocarburos, aumentando el ingreso en el rubro de los hidrocarburos de 300 millones en 2006 a 1.292 millones de dólares equivalente al 4,5% del Producto Interno Bruto (PIB) proyectado en \$US 28.704 millones para 2013, este dato según el boletín estadístico publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Es decir, el balance presenta un superávit fiscal que nunca tuvo el Tesoro del estado en las cinco últimas décadas

En la dimensión económica, al hacer un balance de los nueve años de gestión de la administración pública del estado boliviano, se destacan los indicadores positivos de la economía boliviana. El ministerio de Hacienda rendía cuentas de que durante el 2013 las metas macroeconómicas alcanzaron márgenes positivos, el sector público financiero diagnosticó superávit fiscal en parte al aumento de las recaudaciones tributarias cobradas a las empresas petroleras gracias a la Ley de nacionalización de hidrocarburos.

Este superávit fiscal permitió al gobierno de Evo Morales Ayma incrementar el Producto Interno Bruto (PIB), que pasó de 8.000 a 30.601 millones de dólares desde 2006 hasta 2012. Los niveles de reservas internacionales subieron hasta casi 16.000 millones de dólares. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “en un periodo tan corto de ocho años es mucho lo que ha pasado en Bolivia en cuanto a lo económico. La economía prácticamente se ha multiplicado por cuatro”. Adicionalmente, según la Comisión Económica para América Latina



y el Caribe (CEPAL), la economía de Bolivia en el 2013 estuvo entre las cuatro economías con mayor crecimiento en la región, al alcanzar una evaluación de 5% de crecimiento anual del PIB, por debajo de Perú con 6%. Adicionalmente, la consultora británica Economist Intelligence Unit revelaba que la economía de Bolivia es la cuarta economía más dinámica de la región en el último lustro.

Los indicadores sociales de la población boliviana en el gobierno de Evo Morales Ayma muestran que mejoraron los indicadores de pobreza. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) se redujo la pobreza de 60,6% en 2005 a 45,0% en 2011, como también reducción en la pobreza extrema de 36,2% en 2005 a 20,9% en 2011. Paralelamente se redujo la brecha entre pobres y ricos en 60 veces; durante los gobiernos neoliberales el 10% más rico (decil 10) de la población boliviana generaba alrededor de 95 veces la riqueza que el 10% más pobres (decil 1); brecha se redujo en estos ocho años de gobierno del MAS en 36 veces. Resumiendo, los indicadores sociales y macroeconómicos muestran que el Estado Plurinacional de Bolivia dejó de ser el país con los mayores índices de pobreza y desigualdad gracias a una política económica y social redistributiva a favor de la población indígena campesina, obrera y minera.

### **Ethos cultural del Vivir Bien en el Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua**

Desde la antropología, el *ethos* cultural es definido como el modo de ser de los grupos étnicos que está implícito y subyacente a las prácticas culturales, sociales, económicas, políticas y religiosas. El objetivo de esta parte es develar el *ethos* cultural de las naciones andinas aymara quechua que da sentido al gobierno de la vida digna y al gobierno político de la comunidad.

#### ***Ethos cultural de la cosmovisión de la nación aymara quechua***

En esta parte se recoge brevemente una parte fundamental de la identidad de la nación aymara que siempre será inalcanzable al conocimiento occidental y positivista. Nos aproximaremos al *ethos* cultural de la cosmovisión aymara para explicitar a partir de este fundamento ético-político-religioso las relaciones que hacen posible el *Pacha*. Este concepto entendido como la expresión del equilibrio cósmico de fuerzas entre dos opuestos, el equilibrio entre el espacio y el tiempo, equilibrio entendido como la unión de la dualidad en la complementariedad, como la reciprocidad entre la comunidad humana y el universo no humano, un equilibrio no antropocéntrico.

A nivel de cosmovisión religiosa, existe una contraposición y complementación entre un mundo de arriba (*Alax Pacha*) y otro de abajo (*Manqa Pacha*), donde no se toma partido exclusivo por uno solo de los bandos. Se reconoce y respeta la existencia de todos ellos sin anular ninguno. Cada contrario reconoce y respeta a su contraparte, aunque sea dentro de una lucha no exenta de conflicto y violencia.

Según investigadores de las ciencias sociales y humanas de Bolivia, como antropólogos, lingüistas, sociólogos y filósofos, como el destacado profesor Xavier Albó (1980), la estructura básica sociocultural de “dualidad en complementariedad” o “encuentro equilibrado” de la cultura andina, puede dar la posibilidad de descubrir y revelar el *ethos* cultural de la nación aymara andina: un “estar-siendo” como “dualidad en complementariedad”, es decir, la identidad de la persona como parte de su *Ayllu* (comunidad) como parte de un ser social, develando que tiene un *ser abierto a los demás* (Kusch 1999, Albo 1980).

El encuentro equilibrado entre fuerzas de sentidos opuestos –repulsión y atracción- separación y unión, es el que establece la instancia o el espacio en el que se revela el sentido del *ser comunitario* aymara. Este ser comunitario indivisible que se comparte con todos los miembros del *Ayllu* (comunidad), con todos los seres de los niveles del *Pacha*: *Alax Pacha* (cielo), *Manqha Pacha* (adentro) y *Aca Pacha* (tierra), donde está la *Pacha Mama* (*Madrenaturaleza*). Y cuando se rompe el equilibrio se da el *Pacha Kuty*, el cataclismo universal o cambio total y cósmico (Albo 1980).

El *equilibrio de los opuestos*, como lugar de la revelación del estar-siendo, como un lugar de revelación del ser de la humanidad (Kusch 1999). Un ejemplo vivencial de los aymara es en el *Yanantin* (matrimonio) en el reconocimiento de la diferencia entre los opuestos, varón y mujer, que se complementan para constituir la *dualidad en complementariedad*. La complementariedad de lo masculina y lo femenino puede ser el lugar donde claramente tiene lugar la experiencia primigenia de la realidad dual y complementaria (Albo 1980).

En el *encuentro equilibrado*, los dos polos siendo cada uno de ellos como el opuesto o diferente del otro, llegan a equilibrarse recíprocamente, creando así un *espacio común*, un lugar neutral para la unión y el encuentro. Sin embargo, es importante notar que la oposición no significa que se anulan o excluyen uno a costa del otro, sino que cada uno revela su ser incompleto, un ser necesitado de complementación.

La concepción de *unión de contrarios en la complementariedad* es una referencia central en la mentalidad aymara andina. Profundizando un poco más en la cosmovisión, esta dualidad también tiene su equilibrio, existe la percepción del medio o mitad. La palabra aymara *taypi* significa el punto medio de las cosas, otro ejemplo es la referencia de que la Pachamama y el Ayllu están en el *taypi* (Albo 1980). Puede entenderse como el espacio relacional entre las dos partes complementarias, el puente entre *urdu* (arriba) y *uma* (abajo).

La cosmovisión aymara se puede resumir en el siguiente principio: *unidad en la diferencia*, donde se permite ser aliados y contrarios a la vez, quizás llegar a ser enemigos, pero dentro del espacio de complementariedad, de alianza en el antagonismo. En esta estructura mental la dualidad no aniquila sino es fundamentalmente *dualidad en complementariedad*. Esta experiencia colectiva se ha ido acumulando en el tiempo, fue recogida históricamente por la sabiduría aymara, que se expresa los principales conceptos de la cosmovisión: *pacha*, *ayllu*, *jaqi*, *taypi*, *yanantin*, *chachawarmi*, *tinku*, *ayni*, *sayaña*, *aynoqa*, etc. (Nina 1992).

En la relación con el mundo natural, la unión de los contrarios afirma la necesidad del manejo de más de un ambiente ecológico, desde el altiplano, la puna, los valles y el trópico, todos están unidos en la Pacha Mama para el mantenimiento de la vida. En relación con el mundo social y político, la reciprocidad equilibrada tiene distintos niveles de significación. A nivel familiar se habla de la complementación de la pareja, no solo en las relaciones solamente sexuales, sino también en su desempeño económico y público. También las redes de parentesco se ajustan a esta idea. A nivel comunitario e intercomunitario, la *unión de los contrarios en la complementariedad* se expresa a veces en la contraposición entre parcialidades dentro de un mismo Ayllu (comunidad) y también en las formas intercomunitarias de reciprocidad dentro de la *marka* (pueblo) (Albo 1980); es decir, relaciones de ayuda mutua en las actividades económicas, políticas y sociales.

La viabilidad ético-política de la sociedad aymara andina reside en la ordenada estructura de cooperación y reciprocidad. El libro *Comentarios Reales*, del descendiente de español e india, el Inca Garcilaso de la Vega, publicado en 1609, describe el espíritu del estado Inca: “Mandaba el Inca que las tierras de los vasallos fuesen preferidas a las suyas, porque decían que de la prosperidad de los súbditos redundaba el buen servicio para el Rey, que estando pobres y necesitados, mal podían servir en la guerra ni en la paz” (De la Vega 1991: 217), un proyecto de sociedad con justicia social.

Es en la continuidad de estas prácticas de reciprocidad en el ámbito económico, social y político donde se estructura y fortalece el tejido social de los aymara andino, y es en la cosmovisión del Pacha donde nace espiritualmente el Pachakuty (Nina 1992).

### ***Ethos cultural del Vivir Bien (Sumaj Kamaña)***

El *Vivir Bien* es el modelo de vida que busca implementar el gobierno de Evo Morales Ayma en la sociedad plurinacional boliviana. Este se puede resumir como el vivir en armonía con la naturaleza, algo que retomaría los principios ancestrales de las culturas andinas aymara quechua. Éstas considerarían que el ser humano pasa a un segundo plano frente al medioambiente como una cosmovisión no antropocéntrica.

El canciller David Choquehuanca es identificado como uno de los estudiosos e intelectuales aymaras de ese modelo y experto en cosmovisión andina, quien afirma que estos principios fueron reconocidos en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado (CPE) del 2009 del Estado Plurinacional de Bolivia. El Canciller Choquehuanca dice “Queremos volver a Vivir Bien, lo que significa que ahora empezamos a valorar nuestra historia, nuestra música, nuestra vestimenta, nuestra cultura, nuestro idioma, nuestros recursos naturales, y luego de valorar hemos decidido recuperar todo lo nuestro, volver a ser lo que fuimos” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010).

El artículo 8 de la CPE establece claramente: “El estado asume y promueve como principios ético–morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaq ñan* (camino o vida noble)”.

El Canciller dice que la CPE marca distancia con el socialismo y más aún con el capitalismo. El primero busca satisfacer las necesidades del hombre y para el capitalismo lo más importante es el dinero y la plusvalía. “Para los que pertenecemos a la cultura de la vida lo más importante no es la plata ni el oro, ni el hombre, porque él está en el último lugar. Lo más importante son los ríos, el aire, las montañas, las estrellas, las hormigas, las mariposas [...] El hombre está en último lugar, para nosotros, lo más importante es la vida” (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010).

El *Vivir Bien* tiene significado similar en las diferentes culturas y naciones de la sociedad boliviana: los aymaras, antiguamente los pobladores de las comunidades aymaras en Bolivia aspiraban a ser *qamiris* (personas que viven bien); los quechuas, de igual manera, anhelaban ser un *qhapaq* (gente que vive bien), un bienestar que no es el económico; los guaraníes siempre aspiran a ser una persona que se mueve en armonía con la naturaleza, es decir, que espera algún día ser *iyambae*.

El *Vivir Bien* da prioridad a la naturaleza antes que al humano. Estas son las características que poco a poco se implementarán en el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia (Ministerio de Relaciones Exteriores 2010).

1. Priorizar la vida. *Vivir Bien* es buscar la vivencia en comunidad, donde todos los integrantes se preocupan por todos. Lo más importante no es el humano (como plantea el socialismo) ni el dinero (como postula el capitalismo), sino la vida. Se pretende buscar una vida más sencilla. Sea el camino de la armonía con la naturaleza y la vida, con el objetivo de salvar el planeta y consecuentemente la humanidad.
2. Llegar a acuerdo en consenso. *Vivir Bien* es buscar el consenso entre todos, lo que implica que aunque las personas tengan diferencias, al momento de dialogar se llegue a un punto neutral en el que todas coincidan y no se provoquen conflictos. Según Choquehuanca: “No estamos en contra de la democracia, pero lo que haremos es profundizarla, porque en ella existe también la palabra sometimiento y someter al prójimo no es vivir bien”.
3. Respetar las diferencias. *Vivir Bien* es respetar al otro, saber escuchar a todo el que desee hablar, sin discriminación o algún tipo de sometimiento. No se postula la tolerancia, sino el respeto, ya que aunque cada cultura o región tiene una forma diferente de pensar, para vivir bien y en armonía es necesario respetar esas diferencias. Esta doctrina incluye a todos los seres que habitan el planeta, como los animales y las plantas.
4. Vivir en complementariedad. *Vivir Bien* es priorizar la complementariedad, que postula que todos los seres que viven en el planeta se complementan unos con otros. En las comunidades, el niño se complementa con el abuelo, el hombre con la mujer, etc. Un sindicato es que

el hombre no debe matar a las plantas, porque ellas complementan su existencia y ayudan a que aquél sobreviva.

5. Equilibrio con la naturaleza. *Vivir Bien* es llevar una vida de equilibrio con todos los seres dentro de una comunidad. Al igual que a la democracia, a la justicia también se la considera excluyente, según el canciller David Choquehuanca, porque solo toma en cuenta a las personas dentro de una comunidad y no a lo que es más importante: la vida y la armonía del hombre con la naturaleza. Es por eso que *Vivir Bien* aspira a tener una sociedad con equidad y sin exclusión.
6. Defender la identidad. *Vivir Bien* es valorar y recuperar la identidad. Dentro del nuevo modelo, la identidad de los pueblos es mucho más importante que la dignidad. La identidad implica disfrutar plenamente una vida basada en valores que se han resistido por más de 500 años (desde la conquista española) y que han sido legados por las familias y comunidades que vivieron en armonía con la naturaleza y el cosmos.

En resumen, el *Vivir Bien* está subyacente al *ethos* cultural del Estado Plurinacional y se manifestó en el devenir del Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua de resistencia al colonialismo y al sistema capitalista; el *Vivir Bien* significa la libertad de resistir y lucha por la autodeterminación y defensa de la identidad aymara quechua, como la historia de liberación de los pueblos indios marginados y oprimidos por el estado colonial y el sistema capitalista.

### **Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua: lucha por el reconocimiento de los pueblos andinos y amazónicos**

La transformación social del *Vivir Bien* andino no surgió de ideas europeas; al contrario, surgió *desde abajo, desde las montañas* de los Andes, desde el *ethos* cultural de las naciones indígenas, desde la entrañas de los pueblos indígenas andinos y amazónicos. El *Vivir Bien* está inmanente y perenne en la lucha de resistencia al estado colonial, está en la liberación del Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua manifestado a través de hitos del devenir del *Pachakuty* anidadas en la memoria colectiva, las cuales fueron reconocidas históricamente desde 1542 hasta el 2006 con la llegada del gobierno andino aymara quechua.

Desde el primer día de gobierno, Evo Morales Ayma invocó a los protectores cósmicos y protomártires de la resistencia indígena milenaria que lo llevó a la

más alta instancia de poder, de gobernar el estado Boliviano: “Manco Inca, Tupaj Katari, Túpac Amaru, Bartolina Sisa, Zarate Willca, Atihuaiqui Tumpa, Andrés Ibáñez, Che Guevara, Marcelo Quiroga Santa Cruz, Luis Espinal, a muchos de mis hermanos caídos, coccaleros de la zona del trópico de Cochabamba, por los hermanos caídos en la defensa de la dignidad del pueblo alteño, de los mineros, de miles, de millones de seres humanos que han caído en toda América”.<sup>3</sup> Morales, representando a los movimientos sociales, dijo:

“estamos en la obligación de hacer una gran reminiscencia sobre el movimiento indígena, sobre la situación de la época colonial, de la época republicana y de la época del neoliberalismo. [...] Estos pueblos, históricamente hemos sido marginados, humillados, odiados, despreciados, condenados a la extinción. Esa es nuestra historia; a estos pueblos jamás los reconocieron como seres humanos, siendo que estos pueblos son dueños absolutos de esta noble tierra, de sus recursos naturales. [...] Esa lucha democrática cultural, esta revolución cultural democrática, es parte de la lucha de nuestros antepasados, es la continuidad de la lucha de Túpac Katari; esa lucha y estos resultados son la continuidad de Che Guevara. Estamos aquí, hermanas y hermanos de Bolivia y de Latinoamérica; vamos a continuar hasta conseguir esa igualdad en nuestro país, no es importante concentrar el capital en pocas manos para que muchos se mueran de hambre, esas políticas tienen que cambiar pero tienen que cambiar en democracia”.

Paralelamente, para interpretar el devenir del Proyecto Histórico Alternativo Aymara Quechua se tomará en cuenta la dialéctica entre la expropiación y represión del estado feudal y republicano y las distintas manifestaciones de resistencia indígena, desde la desobediencia civil (rechazo y aceptación), rebeldía (rechazo sistemático) hasta la insurgencia (respuesta militar organizada) de los pueblos indígenas, donde no todo desobediente se convierte rebelde pero todo insurgente es desobediente y rebelde.

---

3 Discurso de posesión del presidente constitucional de la República de Bolivia. Juan Evo Morales Ayma. Tomado de [www.presidencia.gov.bo](http://www.presidencia.gov.bo)

### ***Primer Pachakuty: resistencia india de Túpac Amaru y Túpac Katari, “volveré y seré millones”***

De acuerdo con las investigaciones del antropólogo boliviano Xavier Albó (1980), en la época de instauración del estado feudal en el Siglo XVI, la Corona española consideraba que los llamados “indios” habitantes de los territorios de América no tenían condición humana, es decir, que eran “bárbaros y salvajes”, por lo cual la conquista y dominación de indios resultaba legítima ante las naciones de Europa y la religión católica. Sin embargo, también había profetas de la justicia como el obispo Bartolomé de las Casas, quien emprendió su extraordinaria lucha en defensa de los derechos indígenas del nuevo continente frente al estado colonial, consiguiendo en 1542 la dación de las Leyes Nuevas, que significaban jurídicamente el reconocimiento de la humanidad de los indios. Finalmente se impone el proyecto político y económico del estado feudal con sus colonias, en torno de las inmensas demandas materiales y humanas de la explotación minera del “Cerro Rico” de Potosí, minas con inmensurables yacimientos de oro y plata.

Un siglo después de la conquista, la realidad era trágica para los pueblos indígenas: apenas el 10% de la población indígena había logrado sobrevivir a las epidemias, los tributos, las guerras, los trabajos forzados de las haciendas y minas de plata, la mita y el dolor inmenso que significaba la colonización violenta y explotadora de la población india. En ese contexto, Guamán Poma de Ayala escribe y dibuja en sus cartas al rey ibérico denunciando las injusticias contra los indios y exigiendo un “buen gobierno” (Albó y Barnadas 1990).

Enfrentando al proyecto explotador del estado y sociedad de la colonia española irrumpen las primeras manifestaciones de resistencia del Proyecto Histórico Indio Aymara Quechua. En el Siglo XVI, en el momento de la conquista, hubo una larga historia de resistencia india al plan civilizador europeo etnocéntrico. Durante ese siglo ocurrió el movimiento llamado *Taki Onqoy*, que quiere decir *la enfermedad del canto y baile ritual*, en 1623 hubo una sublevación en la zona de Zongo en La Paz, que fue el sitio de la resistencia y levantamiento aymara donde los tributos y las reformas fiscales fueron el detonante de una serie de las sublevaciones (Albo y Barnadas 1990).

Una de las más importantes manifestaciones del *Pachakuty*, que significa cambio del equilibrio cósmico, se remonta a las rebeliones del Siglo XVIII. El primer gran momento ideológico de resistencia y rechazo al proyecto de estado feudal de los españoles fue la gran rebelión que empezó entre 1779 y 1780 en el Norte de Potosí, en Macha y Pocoata. Este levantamiento, liderado por Tomás Katari, representó



el primer mártir de la resistencia aymara andina, quien tomó tal relevancia que es considerado por etnohistoriadores como Albó *el inicio de la gran rebelión e insurgencia indígena aymara*.

Ese hecho de rebelión de Tomas Katari, con participación masiva de indios oprimidos, provocó una reacción represiva fuerte del estado colonial. En 1871 fue apresado y ejecutado Tomás Katari por órdenes de la Real Audiencia de Charca que era la máxima autoridad de la región. A la muerte de Tomás Katari le siguió la avalancha de sublevaciones en las montañas de Los Andes.

Otro líder quechua Túpac Amaru, descendiente de los Incas, eligió una sublevación más organizada. Desde Tinta Perú, a partir de 1871, Túpac Amaru organizó la insurgencia llamando al levantamiento general de toda la población india sometida al régimen colonial (Albó y Barnadas 1990). La batalla decisiva entre las fuerzas de las tropas insurgentes de Túpac Amaru y el ejército español de Cuzco tuvo lugar en las cercanías de Tinta. Túpac Amaru fue capturado en abril de 1781, Micaela Bastidas, esposa de Tupas Amaru, la cacica Acos y muchos líderes fueron ejecutados en la plaza de Cuzco el 18 de mayo de 1781. Túpac Amaru fue amarrado y jalado por cuatro caballos, estos no lograron descuartizarlo y los ejecutores acabaron con él cortándole la cabeza.

En la expansión de la sublevación india en el territorio del altiplano de Bolivia en 1781, Albó relata la primera rebelión aymara: Julián Apasa, quien se hizo llamar Tomás Túpac Katari, combinando los nombres de los dos líderes más conocidos del *Pachakuty*. A diferencia de los anteriores, Apasa no era autoridad kuraqa sino un indio comerciante. Pero utilizó las mismas estrategias que los demás líderes en la movilización masiva de los indios a través de sus organizaciones tradicionales. Katari, junto con su esposa Bartolina Sisa, construyó un cerco de la ciudad colonial de la Paz que duró seis meses, que culminó en noviembre de 1781 cuando llegaron tropas españolas que deshicieron el cerco. En el cerco de La Paz participaron también tanto los Kataris aymaros, que llevaban el liderazgo, como los Amarus quechuas, dirigidos por Miguel Bastidas. En su ejecución mortal, Túpac Katari anuncia una profecía del *Pachakuty* a los representantes del estado colonial: “volveré y seré millones”.

Sobre las consecuencias del levantamiento indígena, la Corona española tomó medidas para limitar la fuerza étnica de los indios: quitó los kuraqas hereditarios, se prohibieron los emblemas indios; se prohibió, tildándolos de literatura subversiva, los comentarios reales del Inca Garcilaso de la Vega, que habían sido reimpresos poco antes del levantamiento, con un prólogo que hablaba de una profe-

cía restauradora del imperio Inca: el Pachakuty; se prohibió el uso de la lengua quechua y aymara. La prohibición de la lengua indígena fue una consecuencia de otros levantamientos, los idiomas nativos fueron perseguidos y amenazados. El poder colonial de alguna forma quería eliminar la posible impugnación de su legitimidad; el estado colonial planteaba la dualidad cultural, el bilingüismo, como una posible amenaza que había de que perseguir (Albo y Barnadas 1990).

De estas rebeliones contra el estado feudal colonial, las rebeliones indias quechua de Amaru y los aymara de Katari lograron mostrar el debilitamiento del sistema colonial, mostrar el grado de rechazo contra el proyecto civilizador de los españoles, manifestar elementos mesiánicos del *Pachakuty* y el retorno del Inca al gobierno. Claramente había un componente étnico racial. El tipo de ideario político tiene que ver, en parte, con lo étnico racial, es un movimiento mesiánico de retorno al pasado Inca del *Pachakuty*. El elemento étnico racial estuvo más fuerte en la fase de Julián Apasa y en La Paz. Lo étnico y lo cultural jugaron un papel importante en la resistencia de los pueblos andinos aymara quechua. La relación entre Katari y los Amaru fue intensa desde el principio. Participaron juntos en el largo cerco de Sorata dirigido por un joven quechua, Andrés Túpac Amaru; junto a él estaba una joven aymara, Gregoria Apasa, hermana de Julián y precursora de la *liberación femenina*. Una vez tomada Sorata, se asentaron allí para administrar justicia.

Las rebeliones indígenas dejaron una huella en la memoria colectiva indígena del Proyecto Histórico Indio de liberación de la dominación española hacia un gobierno propio, aymara, quechua o inca; un gobierno con justicia social y en el que no haya impuestos, ni tributos ni explotación de la población india como mano de obra barata en las minas y haciendas. En 1811 hubo una participación masiva de aymaras que cercaron y sitiaron la ciudad de La Paz por varias semanas hasta que se rindieron por hambre, con lo cual recordaron a la ciudad que la figura de Túpac Katari seguía viva, crearon en el imaginario colectivo la vigencia del Pachakuty, del advenimiento del Proyecto Histórico Indio Aymara Quechua.

### *Pachakuty: Zarate Willka*

Según un artículo de Ramón Pajuelo<sup>4</sup> (2004) y Silvia Rivera<sup>5</sup> (1974), a partir de 1880 otra vez vuelven a ponerse en marcha una serie de rebeliones campesinas, casi siempre reprimidas por el ejército del estado republicano de Bolivia. Algunos levantamientos fueron: Independencia, Placa y Tunari, en 1882; Jesús de Machaca, en 1890; Colquechaca, hacia 1895; Ayopaya y el Ayllu Jukumani, en 1890; Lacaya en Tiwanaku, en 1998 y la gran rebelión de Zarate Willka, en 1898. Hasta 1927, en toda la región de Chayanta, que cubría casi de Potosí a Sucre y que llegó hasta Tarabuco.

*Willka* significa Sol; *Inti* también significa el color rojo, de sangre. En la memoria colectiva del pueblo aymara también está viva la rebelión de Zarate Willka contra el proyecto del estado republicano de Bolivia, Willka fue otra manifestación de la resistencia india en 1899. Según Albó y Barnadas el contexto de dicha rebelión india fue cuando el nuevo estado de la República de Bolivia estaba en crisis, había una guerra civil entre dos grupos políticos criollos: liberales y conservadores, entre los cuales se disputaba el manejo del poder en la nueva república. Sin embargo, el trasfondo económico fue el despojo de tierras a todos los indios aymara por parte del presidente Melgarejo, quien buscaba la expansión de la hacienda, la cual es respondida por el levantamiento aymara e indígena. Apoyados por los Ayllu, que significa comunidad, los Willkas (líderes) encabezan el segundo Pachakuty o sublevación indígena. Zarate Willka se alía con un militar disidente de nombre Pando y juntos derrotan a las fuerzas del ejército opositor. Zarate Willka buscada revertir la expansión del latifundio de las haciendas en el altiplano boliviano.

Pablo Mamani afirma que después de estas hazañas, el movimiento aymara adquiere su propia autonomía de acción y pensamiento y, en esas condiciones, se produce un primer gobierno indígena andino en Peñas, donde se dictaron los principales decretos; según Condarco (1983) son los siguientes: **1)** restitución de las tierras de origen; **2)** exterminio o, por lo menos, el sometimiento de las castas dominantes a las nacionalidades indígenas; **3)** constitución de un gobierno indígena; **4)** desconocimiento de las prerrogativas de gobierno de los jefes revo-

---

4 Cabe resaltar el mérito académico del investigador peruano Ramón Pajuelo por los movimientos sociales indígenas de Bolivia.

5 Silvia Rivera Cuscanqui es una respetada socióloga nacida en La Paz, quien ha desarrollado su investigación etnohistórica en el pueblo indio aymara por más de treinta años.

lucionarios; **5**) demostraciones de acatamiento y vasallaje a la autoridad de Pablo Zarate Willka; **6**) imposición universal del traje de bayeta. Como se puede deducir de los hechos anteriores, el Proyecto Histórico Indio Aymara todavía daba señales de mantenerse vivo.

### ***La lucha por el territorio y la dignidad de los pueblos amazónicos y del Chaco***

Según Ramón Pajuelo (2004), paralelamente al desarrollo del movimiento katarista, a lo largo de la década del ochenta, el epicentro de la movilización étnica se desplazó a las denominadas tierras bajas o amazónicas y del Chaco, nombre con que se conoce el norte este de Bolivia: las zonas amazónicas del Beni, el trópico cochabambino, el norte de Santa Cruz y el sur de Tarija. Estas zonas son los lugares de subsistencia de más de 30 grupos étnicos, los que desde hace siglos enfrentan el avance de la sociedad “blanca” *carayana* y “nacional” sobre sus territorios. Aunque el total de la población de los pueblos indígenas orientales de la cuenca amazónica representa una pequeña minoría en relación con el total de la población nacional, muestran una extraordinaria gama de realidades sociales, culturales y lingüísticas que han logrado sobrevivir a la historia de siglos del estado colonial español y republicano.

En el caso del Chaco, el proceso fue impulsado inicialmente por una ONG que durante la segunda mitad de los setenta desarrolló diversas acciones de promoción del desarrollo y reuniones de comunidades. En 1980, esta institución se constituye de manera formal denominándose Apoyo para el Campesino del Oriente Boliviano (APCOB). A comienzos de octubre de 1982, a iniciativa de esta ONG se realiza el Primer Congreso de Pueblos Indígenas del Beni, con la asistencia de decenas de delegados indígenas chiquitanos, izoceños, guarayos, chiriguano, entre otros. Como producto de este congreso se constituye la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), organización que impulsa desde entonces la creación y fortalecimiento de diversas organizaciones de niveles locales. Así, en 1987 se constituye la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); dicha asamblea se rige en la estructura organizativa adoptada por ella y el liderazgo del *mburuwicha*, que significa jefe étnico tradicional.

El otro escenario de la resistencia étnica fue la zona del Beni, en la cual se realizaron diversos encuentros y reuniones locales limitadas al nivel de las comunidades y sus cabildos, que cristalizaron a inicios de 1987 en el Primer Congreso de Cabildos Indígenas Mojeños. El resultado de esta reunión fue la constitución de la Central de Cabildos Indígenas Mojeños. Posteriormente, en noviembre de 1989, a medida que la Central de Cabildos Mojeños iba incorporando también a Cabildos

de otros pueblos indígenas de la región, se realiza el Primer Congreso Departamental de Cabildos, Sub-centrales y Pueblos Indígenas del Beni, con la asistencia de delegados de diversos pueblos como los Trinitarios, Esse Eja, Tacana, Chimán, Chacobo, Yuracaré, Joaquiniana, Movima, Itonoma, Ignaciana, Javeriana, Baure y Sirionó. En este proceso se constituyó la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB).

Según el investigador Ricardo Calla (2000), el intenso proceso organizativo y de revitalización étnica producido en las tierras bajas o amazónicas y del Chaco Guaraní, se articula con el evento más representativo de las formas de lucha reivindicatoria de dichos pueblos amazónicos fue la Marcha Indígena por el Territorio y la dignidad que, entre agosto y septiembre de 1990, llevó a un nutrido grupo de indígenas de diversos grupos étnicos amazónicos desde la región del trópico hasta la ciudad de La Paz, recorriendo 700 km.

Durante los 40 días que duró el recorrido de los 700 kilómetros que separan a Trinidad (Beni) de La Paz, la marcha logró despertar la simpatía y apoyo de la opinión pública del país mestizo y andino. Cuando la marcha llegó a la zona conocida como *la cumbre*, ubicado a 4.000 metros sobre el nivel del mar, a cerca de 50 Km de La Paz, el número de marchistas había aumentado hasta sumar unas 800 personas de alrededor de quince grupos étnicos, siendo así un mosaico representativo de la verdadera constitución pluriétnica de la sociedad boliviana. En medio del impresionante escenario de la puna andina, en que el sonar de los pututos y el flamear de las *wiphalas* (banderas) acompañaron al frío y al viento, los indígenas de las tierras bajas fueron recibidos por los indígenas de las tierras altas, pues hasta allí se desplazaron diversas representaciones de quechuas, aymaras, urus y chipayas, protagonizando un encuentro multiétnico de alto valor simbólico, que fue sellado mediante la realización del ritual andino de la *wilancha*, que incluye el sacrificio de una llama en agradecimiento a los dioses. El significado simbólico de este encuentro es destacado por diversos autores (Albó 1993, Lehm 1999, Rivera 1996). El éxito de la marcha fue sellado simbólicamente mediante el arribo triunfal a la Plaza Murillo, en la que se encuentran la sede de los poderes ejecutivo y legislativo, así como la Catedral, en la cual se realizó una misa de acción de gracias a pedido de los propios marchantes, que de esa manera formalizó la ocupación simbólica de los espacios del poder nacional, hito simbólico premonitorio. Dieciséis años después, el líder indígena Evo Morales Ayma llegará con los movimientos sociales a volver a tomar el centro del máximo poder político de Bolivia.

El 24 de septiembre, luego de intensas negociaciones con el gobierno, la marcha llegó a su fin con la entrega de cuatro sendos decretos supremos mediante los cuales el estado accede al reconocimiento del Territorio Multiétnico Chimanes, del Territorio Indígena Isiboro-Sécure y del Territorio Indígena Sirionó, y además procede a la formación de una comisión encargada de elaborar una Ley de Pueblos Indígenas del Oriente. Según Lemuz (1992), el éxito de la Marcha por el Territorio y la Dignidad, reflejado en las reivindicaciones obtenidas, en el aumento de la capacidad de convocatoria de las organizaciones y en el término de la época de desconocimiento de la existencia del mundo indígena de las tierras bajas por parte del resto de la sociedad, generó la intensificación de las relaciones de las organizaciones con diversos actores nacionales e internacionales, y del proceso de identificación étnica entre los indígenas, expresado en la formación de nuevas organizaciones bajo el impulso de CIDOB, CPIB, APG, etc.

Durante los años siguientes, las organizaciones indígenas amazónicas y orientales hicieron sentir su presencia en el conjunto del movimiento indígena y campesino mediante su participación en la CSUTCB y el impulso de la propuesta de constitución de una Asamblea de Nacionalidades. Todo este proceso tuvo problemas diversos, tanto en torno al liderazgo como a otros aspectos organizativos y administrativos que impidieron la implementación de la Asamblea de Nacionalidades como instancia representativa de todos los pueblos indígenas del país.

Como afirma Albo (2000), los pueblos indígenas andinos y amazónicos son “un gigante dormido que empieza a despertarse”. El empoderamiento de las organizaciones comunitarias y del movimiento social indígena, no solo andinas sino amazónicas y del Chaco, durante las décadas del ochenta y noventa mostraron que el *sector campesino-indígena* se convertía en un actor político clave y determinante en Bolivia, porque representaban la resistencia indígena de *la otra Bolivia*: aquella de profundas raíces indias, históricas, pobre y excluida.

***Pachakuty: Evo Morales, líder aymara cocalero,  
de la resistencia a la toma del poder***

El empoderamiento del movimiento cocalero es otra manifestación de la transformación social o Pachakuty como actores emergentes que demandan reconocimiento político y reivindicaciones sociales de trabajo, educación, salud y participación en la toma de decisiones y autonomía en sus territorios.

Desde la década del setenta, el Chapare, zona rural y tropical de Cochabamba, fue convertido en un enclave del narcotráfico en selvas amazónicas bolivianas,

el cual fue intensificado bajo los sucesivos gobiernos de dictadura militar de los coroneles Hugo Bánzer Suarez y Luis García Meza. Durante la década del ochenta se convirtió en una bonanza del narcotráfico en correspondencia con los mercados internacionales del negocio del tráfico de drogas. Paralelo a esos años, las condiciones de la economía de Bolivia se fueron agravando hasta llegar a la recesión y estanflación, se había declarado moratoria en el pago de la deuda externa, generándose la hiperinflación, el aumento del desempleo y la aplicación de reformas neoliberales de privatización y desregulación, el despido de miles de trabajadores mineros y fabriles, muchos de los cuales engrosaron la migración hacia las zonas de colonización y de la frontera agrícola en la región tropical de Bolivia: las provincias del Chapare. En ese contexto de grave crisis económica nacional, los campesinos indígenas del Chapare adoptaron una estrategia de sobrevivencia basada en su conversión productiva hacia cultivos de la hoja de coca. Ante la conversión de la región en un “oasis” cocalero, desde mediados de los ochenta el estado boliviano implementó una política represiva antinarcóticos con diversos programas de control y contención de la producción y comercialización de drogas, en asociación estrecha con las políticas del gobierno norteamericano, que proponían la intensificación de la lucha antidroga como una condición de su ayuda económica (Pajuelo 2004).

Según el antropólogo Andreu Viola (1996) el movimiento cocalero de indígenas campesinos hizo frente a políticas de represión del estado boliviano y norteamericano mediante el fortalecimiento de sus organizaciones comunitarias, la realización de diversas acciones de lucha como manifestaciones, bloqueos de caminos y la formulación de un discurso centrado en la exigencia de respeto de sus derechos humanos, del significado simbólico de la hoja de coca y de la autonomía regional. La política antinarcóticos promovió la represión indiscriminada de las protestas que causó las masacres de Parotani y Villa Tunari, en 1987 y 1988 respectivamente, que tuvieron el efecto colateral o efecto boomerang de fortalecer a las organizaciones sociales cocaleras, radicalizar el discurso de resistencia de los cocaleros y acrecentar la conciencia anti-imperialista. En 1990 las diversas organizaciones logran unificarse en un Comité Coordinador que agrupó a las diversas Federaciones constituidas en los años setenta y ochenta. En ese contexto se consolida el proceso de creación de una identidad étnica: los cocaleros reinventan su indianidad como nicho simbólico que les permite enfrentar la intensificación de las políticas internacionales antinarcóticos. En 1992, Evo Morales Ayma entró a la vida pública cuando fue elegido Secretario Ejecutivo de la Federación Especial de Trabajadores Campesinos del Trópico de Cochabamba, la cual agrupaba a 25 centrales y 250 sindicatos con un total de 20.000 afiliados, constituyéndose en la



más importante de las Federaciones de la región y una de las más importantes organizaciones sociales del país.

Para el investigador Viola, el proceso de construcción social de identidad étnica desarrollado por los campesinos indígenas del Chapare les ha permitido desplegar una identidad compleja, que mezcla rasgos culturales, distinciones de clase, categorías ocupacionales y regionalismo, sirviendo como un instrumento eficaz cohesionador simbólico en las condiciones de confrontación social. Los mecanismos principales de este proceso han sido: a) el cambio del significado y uso de la hoja de coca, la cual ha sido resacralizada por el nuevo discurso que enfatiza su valor ritual y cultural como planta “sagrada” y “milenaria”; b) la formulación de la noción de territorio, mediante la cual los cocaleros han dejado de entender al Chapare como simple zona de colonización o producción cocalera, por lo cual ahora es un territorio que es defendido ante la agresión externa del estado central y la extranjera; c) la recuperación de los símbolos y ritos andinos (la Wiphala, el pututo, la Coca, la noción de Pachamama, el rito agrícola de la Ch’alla, los idiomas quechua y el aymara, los mandamientos andinos *Ama sua*, *Ama llulla* y *Ama qella* que significa no robes, no mientas ni seas flojo, como demarcadores simbólicos de identidad andina aymara quechua.

A lo largo de la década del noventa, el proceso de cohesión simbólica y construcción de un movimiento cocalero poderoso ha sido la respuesta de las millares de familias cocaleras ante la represión violencia y permanente ejercida en el Chapare por las tropas militares y policiales antinarcóticos, y ante el discurso gubernamental y de los medios de comunicación que buscan presentarlos como delincuentes, terroristas y narcotraficantes. La ejecución de las políticas antidrogas monitoreadas por el gobierno estadounidense había generado así un verdadero *boomerang* que, no solamente ha terminado incrementando el precio de la hoja de coca, haciendo más atractivo el negocio del narcotráfico, sino que habían ayudado indirectamente como efecto colateral a fortalecer al movimiento campesino indígena cocalero como un actor político de proyección nacional sin precedentes.

En ese contexto irrumpe Evo Morales Ayma y el movimiento coca como manifestación del Pachakuty, como líder del movimiento se había ganado la simpatía de la opinión pública boliviana, que se ha identificado con la defensa de la hoja de coca. Este discurso étnico de resistencia de los cocaleros les había permitido cimentar alianzas con organizaciones nacionales e internacionales, elemento crucial del movimiento cocalero sobre el conjunto del movimiento campesino indígena durante toda la década del noventa.



## **La ventana de oportunidad política: lucha por el poder de dos proyectos históricos**

El devenir del Proyecto Histórico Indio Aymara Quechua de resistencia al estado colonial, republicano y capitalista encuentra una ventana de oportunidad en la competencia electoral política en la lucha larga por el poder.

El contexto sociopolítico en el 2002 era de un estado boliviano en su máximo grado de debilidad y viabilidad política como estado fallido. Había bastantes evidencias del fracaso de las reformas estatales propulsadas por el Consenso de Washington del gobierno de Reagan de Estados Unidos. La economía boliviana pasaba por una aguda crisis de déficit fiscal, el gasto social dependía totalmente de la ayuda condicionada o asistencia técnica del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y en el plano político, el sistema de partidos tradicionales de ideologías afines al modelo mercado centrista y privatizador perdían credibilidad por los frecuentes casos de corrupción, ausencia de autoridad, y pérdida de legitimidad y gobernabilidad.

Una de las primeras señales fuerte del advenimiento del Pachakuty fue el liderazgo de Evo Morales Ayma que alcanzó en dos décadas a unir a todos los movimientos sociales, desde el cocalero, indígena campesino andino y amazónico, como también del movimiento obrero y estudiantil. Este capital político se reflejó en los resultados de las elecciones presidenciales de 2002, donde el instrumento político de Evo Morales, el Movimiento al Socialismo (MAS), logró un segundo lugar. Evo Morales había logrado ser reconocido como el nuevo Túpac Katari a liderar y representar a las fuerzas sociales de Bolivia, gracias a la lucha por la hoja de coca. La victoria política de Evo Morales era percibida como la victoria de los cocaleros, de los estigmatizados productores de la hoja sagrada.

Luego del triunfo de Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS), el ex dirigente sindicalista minero Filemón Escobar, con asombro sobre los resultados electorales, enfatizaba que el triunfo de Evo Morales y el MAS estaba íntimamente ligado a la coca, decía: “¡mira donde estamos por la coca!”. Filemón empezó a reconocer en Evo Morales al nuevo Katari, al nuevo Willka, y dijo: “Es un muchacho de condiciones profundas, que tiene un rasgo particular: nunca traicionó la coca. Por esa lealtad a los pobres y a la cultura andina y amazónica, la hoja de coca ha llevado a Evo Morales hasta donde está hoy”.

La hoja de coca dentro de la cosmovisión andina aymara quechua está ligada a la Pacha Mama (Madretierra). Evo Morales, al representar a la organización de los sindicatos de productores de la hoja de coca se encontraba en esa comunión con la identidad indígena aymara quechua. En muchos rincones de Bolivia, muchos de los votantes nunca conocieron a Evo Morales, pero sabían que estaba luchando por defender a la coca sagrada y ese fue su agradecimiento. La batalla y confrontación política entre el movimiento social cocalero y el gobierno norteamericano había sido ganada por la defensa de la hoja sagrada de coca y sus productores cocaleros campesinos quechua aymaras.

En agosto de 2002, Evo Morales Ayma salió ganador a pesar del segundo puesto y Gonzalo Sánchez de Lozada se posesionó como presidente. Morales Ayma retomó su cargo de diputado en el Congreso manteniéndose fiel a la lucha por los derechos políticos y sociales de los campesinos indígenas, mineros y obreros, representando a la oposición de izquierda como fundador y máximo dirigente del MAS como Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP). En ese contexto, Morales Ayma inició una nueva lucha reclamando principalmente la recuperación de la propiedad estatal plena sobre el gas y otros hidrocarburos y minerales estratégicos, Sánchez de Lozada había entregado los yacimientos de gas en concesiones laxas a empresas multinacionales del sector energético con bajos beneficios para el estado boliviano. Entonces, la defensa de los recursos naturales para el estado convirtió a Evo Morales Ayma en el máximo líder de la oposición a las nuevas concesiones y privatizaciones de los recursos naturales, representando las demandas sociales de los movimientos sociales, cocalero, indígenas campesinos y sindicatos.

En octubre de 2003, Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar a la presidencia y el poder quedó interinamente en manos del vicepresidente Carlos Mesa Gisbert. Pero el cambio de presidente no solucionó los problemas políticos, Mesa tuvo que seguir enfrentando a la oposición políticas del MAS y de los movimientos sociales agrandando la crisis social y de gobernabilidad. En junio de 2005, Mesa Gisbert renunció a la presidencia debido a la radicalización de las movilizaciones sociales indígenas y populares. Finalmente, la presidencia interina quedó en manos de Eduardo Rodríguez Veltzé, hasta entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien de acuerdo a la legislación, debía estar en la presidencia por un periodo máximo de seis meses mientras el Congreso Nacional promulgara una ley convocando a elecciones.

En las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, Evo Morales Ayma logra una victoria política sin precedentes en la historia colonial y republicana de Boli-

via: ganó con el 54% de los votos, lo que le permitió acceder a la presidencia de la República de Bolivia. Por primera vez en muchos siglos un indígena es la máxima autoridad pública, Evo Morales Ayma ganaba las elecciones, y desde ese momento renace el Pachakuty: la nueva era de los pueblos originarios aymaras y quechuas ha cambiado. Evo Morales Ayma, como presidente, cumplía el proyecto histórico de construcción de un nuevo modelo de estado plurinacional, de creación de la nueva Constitución Política del estado a través de una Asamblea Constituyente para “refundar Bolivia” con una participación de los todos los pueblos indígenas andinos, amazónico y del Chaco, señales de una nueva era cósmica de que los tiempos han cambiado para constituir una nueva historia en Bolivia con igualdad, incluyente, y con justicia social que acabe con el estado colonial, republicano y su modelo de desarrollo neoliberal capitalista.

### A modo de conclusión

El propósito de este ensayo es presentar un viaje retrospectivo del símbolo sagrado irreverente del *Pachakuty* de Bolivia e interpretar la irrupción de Evo Morales Ayma, líder indígena y cocalero, y del Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua, como un punto sin retorno o irreversible en la historia latinoamericana. Se trata de una aproximación a la dimensión cultural e histórica de la lucha de las naciones andinas por el reconocimiento, poder político y la autodeterminación indígena en la Bolivia Plurinacional.

El Proyecto Histórico Aymara Quechua es una *alter-nativa* al modelo de desarrollo neoliberal capitalista que se fundamenta en la historia de liberación de los pueblos indígenas oprimidos, nace y se mantiene vivo resistiendo al devenir del modelo de desarrollo occidental capitalista. Este proyecto andino *alter-nativo* busca la transformación social desde la ruptura con el desarrollo económico mercadocéntrico y la instauración de una sociedad del *Vivir Bien* (*Sumaj Kamaña*) y un estado incluyente con justicia social a partir de la identidad pluriétnica y multicultural de los pueblos indígenas bolivianos.

El Proyecto Histórico Alter-nativo Aymara Quechua solamente puede ser entendido desde su larga temporalidad, que viene del pasado lejano de lucha por la resistencia y se proyecta en el futuro como un estado alternativo plurinacional y multicultural en Bolivia. El Proyecto Histórico Indio *alter-nativo* es el resultado de un largo proceso de acumulación de fuerzas cósmicas y energía simbólica, es el devenir de la lucha por el reconocimiento de los pueblos indios, es el *Pachakuty*.

La lucha por la liberación de los pueblos andinos aymara quechua fue larga, desde la resistencia a la catástrofe de la conquista española que aniquiló a la mayoría de la población autóctona, pueblos indígenas que padecieron el genocidio desde la época del estado feudal colonial. Estos pueblos indígenas oprimidos y esclavizados no se quedaron pasivos ante su expoliación e injusticia sino que resistieron sin cansancio, se sublevaron y lucharon insurgentemente contra la dominación colonial por el reconocimiento de su identidad, su proyecto indio de estado y sociedad del *Vivir Bien* (*Sumaj Kamaña*).

Movimiento sociales rebeldes que aprovechan las ventanas de oportunidad de la institucionalidad formal del estado republicano en crisis permanentemente, con gobiernos militares y civiles elegidos con proyectos civilizadores eurocéntricos que no reconocían la base social de las mayorías indígenas que viven en condiciones de exclusión y pobreza, con demandas sociales de educación y salud y fuentes de empleo. Crisis institucional de largo plazo que gesta una manifestación de una participación política alternativa y que contribuye a la irrupción de los movimientos sociales indígenas fortalecidos, como reflejo de la decadencia y desgaste del sistema político formal y la ineficacia de las instituciones democráticas del estado boliviano excluyente y discriminatorio.

En paralelo, a lo largo de la historia de reivindicación de los pueblos indígenas se constatan nuevas instituciones informales de participación política. La cohesión simbólica quechua aymara y el coraje para vencer del movimiento cocalero poderoso fue la respuesta de las millares de familias cocaleras ante la violencia represiva permanentemente practicada en el Chapare por la fuerza pública del estado boliviano, donde las tropas militares y policiales fueron los ejecutores de la política antinarcóticos norteamericana. Por otro lado, otro factor determinante del movimiento social indígena fue el sindicalismo socialista que se difundió desde 1952 a los movimientos indígenas campesinos, contribuyendo a la formación política y de derechos humanos de centenares de líderes indígenas y promotor del fortalecimiento de las organizaciones de base en sindicatos de trabajadores del campo.

El protagonismo del movimiento cocalero de Chapare está entre las más notables manifestaciones de resistencia, sublevación e insurgencia de la década de los noventa y del principio del siglo XXI de la historia de Bolivia. Se destaca su empoderamiento como la fuerza social más influyente al interior de su organización sindical nacional, la CSUTCB, como los únicos combatientes al imperialismo “yanqui” y al neoliberalismo, ejecutores de diversas acciones de lucha con resonancia nacional (como marchas, paralizaciones, bloqueos de caminos y cercos a

ciudades). Movimiento cocalero que construye su brazo político visible denominado Movimiento al Socialismo (MAS), que tiene como mensaje claro la defensa del territorio y sus recursos naturales, la coca, la tierra, el gas y la resistencia a la privatización del agua en Cochabamba. Movimiento cocalero y partido político alternativo que culminan con participación política exitosa en los tres procesos electorales para el congreso y elecciones presidenciales de 2005, 2010 y 2014.

Definitivamente Evo Morales Ayma es el mensajero más representativo del *Pachakuty* porque presenta como líder natural de los Movimientos Sociales Indígenas y Populares, que unido a los pueblos autóctonos logra la refundación del estado Boliviano con la participación de los pueblos indios andinos y amazónicos. Evo Morales Ayma también se convierte en el principal garante del Proyecto Histórico Indio Alter-nativo de los pueblos andinos amazónicos.

El empoderamiento del movimiento social cocalero confluyó con el resurgimiento del nacionalismo comunitario aymara quechua como otra manifestación del *Pachakuty* resignificando la participación política ciudadana desde las instituciones informales de participación como actores políticos emergentes que demandan reconocimiento político y reivindicaciones sociales de autonomía en su territorio, educación, salud y participación en la toma de decisiones de políticas públicas.

El proceso de construcción del Proyecto Histórico Indio Alter-nativo volvió a ocupar el primer plano en la transformación social del estado Plurinacional de Bolivia y la Sociedad del *Vivir Bien* condensado en la nueva Constitución Política del estado (CPE) de 2009 que es plurinacional e intercultural.

## Referencias citadas

Albó, Xavier. 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural-CIPCA.

\_\_\_\_\_. 2000. El sector campesino-indígena, actor social clave. En: Magdalena Cajías et al. *El sindicalismo en Bolivia: presente y futuro*. pp. 75-112. La Paz: Fundación Hanns Seidel-Fundemos.

\_\_\_\_\_. 1993. *¿Y de katarista a MNRistas? La sorprendente y audaz alianza entre aymarás y neoliberales en Bolivia*. La Paz: UNITAS-CIPCA.

- \_\_\_\_\_. 1991. El retorno del indio. *Revista Andina* (18): 299-366.
- \_\_\_\_\_. 1990. "De MNRistas to Kataristas to Katari". En: Steve Stern (comp.), *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. pp. 375-415. Winsconsin: Universidad de Winsconsin.
- \_\_\_\_\_. 1980. *Khitipxtansa ¿Quiénes somos?* La Paz y México: CIPCA - Instituto Indigenista Interamericano.
- Albó, Xavier y Josep Barnadas. 1990. *La cara india y campesina de nuestra historia*. La Paz: UNITAS-CIPCA.
- Bolivia. 2009. *Constitución Política del Estado Plurinacional*. La Paz: Honorable Congreso Nacional - Asamblea Constituyente.
- Calla, Ricardo *et al.* 1989. *CSUTCB: debate sobre documentos políticos y asamblea de nacionalidades*. La Paz: CEDLA.
- Condarco, Ramiro. 1983. *Zárate, el Temible Willca*. La Paz: HISBOL.
- De la Vega, Inca Garcilazo. 1991 *Comentarios reales de los Incas*. Lima, Fondo de Cultura Económica de Perú.
- Fagalde, Elizabeth. 2011. *Suma chuymampi sarnaqbaña. Caminar con buen corazón. Historia del Consejo de Amawt'as de Tiwanaku*. La Paz: Editorial Plural.
- Gordillo, José. 2000. *Campesinos revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964*. La Paz: Plural Editores – PROMEC – UMSS - Universidad de la Cordillera.

- Kush, Rodolfo. 1999. *América Profunda*. Buenos Aires: Biblos.
- Lehm, Zulema. 1999. *Milenarismo y movimientos sociales en la amazonia boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*. La Paz: Apcob – Ciddebeni - Oxfam América.
- Lemuz, Carlos. 1992. “Dinámica de las organizaciones de los pueblos indígenas”, en *Nuevos Aportes. Revista de Arqueología de Bolivia*. 1(1): 21-26.
- Mamani, Pablo. 2007. “Venganza de Zárate Willka”. Recuperado de [www.katari.org](http://www.katari.org)
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. 2010. *Vivir Bien*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores
- Medina, Javier. 2006. *Diarquía. Nuevo paradigma, diálogo de civilizaciones y asamblea constituyente*. La Paz: Garza Azul.
- Morales, Juan Evo. 2006. “Discurso presidencial.” Recuperado de [www.presidencia.gov.bo](http://www.presidencia.gov.bo)
- Nina, Esteban y María Nela Serrudo. 1992. *La reciprocidad: ethos de la cultura aymara andina*. Cochabamba: Universidad Católica Boliviana.
- Nina, Esteban. 2006. “Movimientos sociales indígenas, transformación del estado y asamblea constituyente en Bolivia”. En: Consuelo Ahumada y Heinrich Meyer (eds.), *Gobiernos alternativos de la región andina y perspectivas de la CAN*. pp. 111-145. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Pajuelo, Ramón. 2004. "Identidades en Movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimiento indígena en los países centro andinos". Tesis Postdoctoral Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales. Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Rivera, Silvia. 1996. "En defensa de mi hipótesis sobre el mestizaje colonial andino". Seminario realizado en Serie de seminarios "Mestizaje: ilusiones y realidades" del Museo Nacional de Etnografía y Folklore MUSEF. La Paz.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymará y quechua de Bolivia, 1900-1980*. La Paz: CSUTCB - Hisbol
- \_\_\_\_\_. 1979. "Medio siglo de luchas campesinas de Bolivia" En: Última Hora (edición especial). La Paz, abril de 1979.
- Viola, Andreu. 1996. "Causachun coca, wañuchun gringos! Etnicidad e invención de tradiciones en el Chapare (Bolivia)". Paper presentado en el VII Congreso de Antropología Social "Antropología social de América Latina". Zaragoza.
- Van der Berg, Hans. 1989. *La tierra no da así no más: Los ritos agrícolas en la religión de los aymaras cristianos*. Amsterdam: Latin America Studies (51) CEDLA.
- Zabaleta Mercado, René. 1986. *Lo nacional popular en Bolivia*. México: Siglo Veintiuno.
- Naciones Unidas. 2007. "Informe del Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur". Naciones Unidas. New York.



PNUD. 2009. *Mejorar la cooperación Sur-Sur y Triangular. Estudio de la situación actual y de las buenas prácticas adoptadas en las políticas, las instituciones y la operación de la cooperación Sur-Sur y triangular*. New York: Naciones Unidas.

Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. 2010. “Desafíos de la Cooperación Sur-Sur”. Recuperado de <http://cooperacionsursur.org/documentos/Desaf%C3%ADos-de-la-Cooperacion-Sur-Sur-CSS-31-Mayo-2-y-3-Junio-2010.pdf>

Sachs, Jeffrey. 2005. *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Editorial Debate.

Sanahuja, José Antonio. 2007. “¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el desarrollo en la encrucijada”. Recuperado de [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf)



Este libro se termino de editar en Bogotá el 8 de diciembre de 2015

Se empleó papel bond blanco de 70 grs. en páginas interiores  
y propalcote de 250 grs. para la carátula.  
Se imprimieron 100 ejemplares.

Se terminó de imprimir en Javegraf en Bogotá,  
en Enero de 2016

