





ÍNDICE

Encuentros

Guatemala: los límites de la política multicultural tras la tierra arrasada. <i>Santiago Bastos</i>	5
Centroamérica: gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible. <i>Elsa Lily Caballero</i>	45
Nuevas desigualdades; nuevas resistencias: el caso de los ex-trabajadores bananeros costarricenses afectados por los agroquímicos. <i>Allen Cordero Ulate</i>	75
Síntesis y análisis de la política económica reciente en El Salvador (Período 2004-2009). Trayectoria previa a la detonación de la crisis económica internacional. <i>Jesús Evelio Ruano</i>	101

Voces Nuevas

Turismo rural comunitario como enfoque alternativo de desarrollo. <i>Leda Peralta Quesada y Mariana Solano Umanzor</i>	135
---	-----

Reseñas

Martínez Barahona, Elena (2009): seeking the political role of the third government branch. A comparative approach to high courts in Central America. (Florence, European University Institute).....	163
---	-----

Mesa-Lago, Carmelo (2008): Reassembling social security: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America. Oxford University Press.....	167
Mora Salas, Minor (2009): ajuste y empleo. La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización, México, El Colegio de México.....	170
Rojas Bolaños, Manuel y Castro Ávila, Mariela (2009): Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas, (San José: FLACSO Costa Rica, FLACSO Costa Rica, AECID, T.S.E. y PNUD)	175

Resúmenes/Abstracts

Guatemala: los límites de la política multicultural tras la tierra arrasada	179
Centroamérica: gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible.....	181
Nuevas desigualdades; nuevas resistencias: el caso de los ex-trabajadores bananeros costarricenses afectados por los agroquímicos.....	183
Síntesis y análisis de la política económica reciente en El Salvador (Período 2004-2009). Trayectoria previa a la detonación de la crisis económica internacional.....	184
Turismo rural comunitario como enfoque alternativo de desarrollo.....	187
Lista de publicaciones.....	188
Lineamientos para autores.....	189

ENCUENTROS

Guatemala: los límites de la política multicultural tras la tierra arrasada*

Santiago Bastos
CIESAS-Occidente, Guatemala
santiagobastos@gmail.com

La política de Guatemala estuvo marcada por casi medio siglo por un conflicto armado interno que afectó a todos sus pobladores y en la última fase, especialmente a los mayas, después de firmada la paz, se puso en marcha un modelo de relación entre el Estado guatemalteco y los Pueblos indígenas que se puede caracterizar como “multiculturalismo cosmético”, basado en acciones puntuales y en la participación restringida de los Mayas organizados. Las características de esa forma de hacer política étnica están en estrecha relación con el contexto de post conflicto en que se dieron: tanto la capacidad de acción, proposición y presión de los mayas como la actitud del Estado o la presencia de organismos internacionales se pueden entender en esta situación. Se dio así un formato de relación que ha estado presente al menos en los últimos ocho años, pero que ha empezado a mostrar

* Una versión previa y más reducida de este texto fue presentada en el Panel *Debatiendo el multiculturalismo. Avances, límites y propuestas de futuro*, desarrollado en la Reunión 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, -LASA-, Río de Janeiro, Brasil, 14 de junio de 2009.

sus límites. La presencia de Rigoberta Menchú como candidata Presidencial en 2007 y el desastroso resultado de la aventura, son una muestra del agotamiento de un modelo de participación por parte de los indígenas organizados. Frente a esta opción, parece que van consolidándose otras desarrolladas por quienes han optado por oponerse desde lo local al modelo neoliberal de “reconocimiento” y a la política de expolio de recursos naturales promovida desde el Estado.

Para comprender este proceso, en este texto se va a hacer un repaso de la “política maya”, es decir, la política que se hace *en nombre de lo maya y de los mayas.*, tanto por ellos mismos como por el Estado. No se puede entender la puesta en marcha de las políticas de reconocimiento en Guatemala, si lo separamos de la presión indígena por lograrlo. El eje va a ser el análisis de la actuación del conjunto de organizaciones, líderes y lideresas que han hecho esta *política como mayas* a nivel *nacional* –no local ni regional- desde mediados de los años 80 bajo la etiqueta de “movimiento maya”. A partir de un breve repaso histórico se verán las características de este modelo de relación y después, las formas nuevas que están surgiendo, deteniéndonos en lo que puede demostrarnos el resultado electoral de la candidatura de Rigoberta Menchú sobre los límites del multiculturalismo cosmético.

El título de este texto hace referencia a la conferencia “Guatemala: etnicidad en la tierra arrasada”, que el Dr. Jorge Solares dictó en Madrid en 1992, y fue publicada el año siguiente en un libro de FLACSO titulado “Los límites de la democracia”. Con ello, además de un merecido homenaje al Dr. Solares, se quiere de alguna manera marcar la continuidad con los hechos a los que se hacía referencia entonces, pero también con el modelo de democracia que se estaba creando y aun soportamos.

1. Del genocidio al reconocimiento

La puesta en marcha de políticas multiculturales por parte del Estado guatemalteco no se hubiera dado sin la movilización de los indígenas en busca de una participación política a nivel nacional, que comenzó a consolidarse -como en toda América Latina- en los años 60 y 70 del siglo XX. En estas décadas aparecieron y tomaron forma toda una serie de iniciativas muy diferentes entre sí que cuestionaban las diversas caras de la exclusión que vivían, buscando una inserción ciudadana como tales indígenas.¹ En el contexto de un Estado que se decía asimilacionista, pero con prácticas más bien segregacionistas (Taracena *et al*, 2004), y que en estos momentos pasaba de anticomunista a contrainsurgente (Jonás, 1994). Esta movilización se fue politizando como parte de todo un proceso de cuestionamiento al régimen, que en la segunda mitad de los setenta fue hegemonizado por la insurgencia guerrillera. El Estado respondió de tal forma, que cualquier actividad cultural, educativa, política o social, de las muchas en que los indígenas estaban insertos en esos años, fue considerada como subversiva, y cualquier activista, un enemigo. Entre 1976 y 1982 catequistas, alcaldes, miembros de comités pro desarrollo, maestros, fueron muertos, desaparecidos o torturados como también lo fueron estudiantes, sindicalistas, sacerdotes y otras muchas personas (Carmack, 1991; ODHAG, 1998; CEH, 1999).

En este entorno de revolución y represión, algunas de las iniciativas indígenas fueron acercándose a las organizaciones guerrilleras y, en algunos lugares, se dio una “rebelión campesina” (Vela, 2006), que tomó forma gracias a la presencia guerrillera; se llega a un nivel insurreccional (Le Bot, 1995, Bastos y Camus, 2003; Hale, 2007).

1 Sobre la movilización indígena, ver Falla, 1978; Arias, 1985; Cojtí, 1997; Fisher y Brown, 1999; Esquit, 2003; Bastos y Camus, 2003; Ukux Be, 2005; Hale, 2007; MacLeod, 2008.

Pero, hubo quienes buscaron una acción autónoma como indígenas, al desarrollar las formulaciones del *colonialismo interno* (Uk'u'x B'e, 2005; MacLeod, 2008), que maduraron en la formulación de una identidad como “Pueblo Maya” que superaba y concretaba bastante de las propuestas culturales y políticas que se habían ido forjando en esos años.

Las políticas represivas del Estado dieron un salto cualitativo cuando se pusieron en marcha a finales del año 1981, las campañas de tierra, arrasada en el altiplano occidental; se dejaron casi 150,000 muertos en menos de un año (Ball et al, 1999). Estas acciones supusieron el culmen de toda la historia de racismo del Estado guatemalteco (Brett, 2004, 2007; Casaus, 2008). Cuando el Ejército se fijó en los indígenas como sujetos diferenciados, fue para aplicarles una política represiva brutal (Bastos, 2004a y 2004b) que por eso fueron calificadas de *genocidio* por la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH, 1999). De esta manera, este ciclo de movilización quedó cortado a base de un terror y una impunidad que quedaron implantados en las comunidades en los siguientes diez años, por lo menos.

Tras la victoria militar, el Ejército preparó una transición política que les asegurara la victoria obtenida sobre la insurgencia. En el plano étnico, conllevaba lo que Hale (2007) denominó “asimilacionismo universalista” por el que se prometía a los indígenas considerarles – ahora sí- ciudadanos de pleno derecho, siempre que abandonaran sus ideas revolucionarias (ver también Schirmer, 1999; Bastos 2004a). Sin embargo, parece que la oferta llegaba tarde: desde finales de los 80 los indígenas aparecieron en el escenario reclamando como sujetos autodefinidos. Por un lado, una serie de organizaciones formadas mayoritariamente por indígenas y vinculadas a la URNG, reunían a las víctimas de la violencia desatada por el Ejército. Como parte

del “bloque popular” (Jonás, 1994) fueron uno de los actores que se opusieron de una forma más abierta al modelo de “transición”. Mientras, quienes se agrupaban alrededor de la propuesta del Pueblo Maya desarrollaron una serie de reclamos culturales -la lengua y la educación, sobre todo- y elaboraron las justificaciones políticas de sus demandas al autogobierno (COMG, 1991).

A principios de los noventa, estas dos líneas de acción política maya convergieron en un contexto nacional que caminaba hacia una solución negociada del conflicto y en uno internacional en que las luchas indígenas avanzaban en toda América Latina alrededor de los “500 Años de Resistencia” (Bengoa, 2000; Burguete, 2007). Estos procesos reforzaron la capacidad de presión y presencia de los actores que reclamaban ser oídos como tales mayas y fomentaron la convergencia alrededor del discurso de los derechos del Pueblo Maya (Brett, 2006), que cristalizó en la formación de la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya –COPMAGUA- en 1994. De esta manera, se logró que en su proceso de negociación por la paz, la URNG y el gobierno firmaran en marzo de 1995 el *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* –AIDPI-, en que por primera vez se reconocía a Guatemala como “la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe” en que habitan tres “Pueblos Indígenas” que tienen un serie de derechos por serlo.²

Prácticamente nadie esperaba el salto cualitativo que supuso el que tanto URNG como Gobierno y, sobre todo, Ejército hablaran de “Pueblos Indígenas”, “reconocimiento” y “derechos indígenas”,

2 Los pueblos indígenas son el mayoritario Maya (39,26% del total de la población), el Xinka (0.14%) –de lengua no maya- y los afroamericanos Garifunas de la costa atlántica (0.04%). En el Acuerdo no se menciona al ahora llamado “Pueblo Ladino”, que agrupando a todos los guatemaltecos que no se consideran indígenas (60.56%) sería desde esta óptica el “cuarto pueblo” que formaría Guatemala, a pesar de la dificultad de darle ese apelativo (Bastos, 2007) Los porcentajes provienen del Censo de 2002 (INE, 2004), por lo que sólo son indicativos.

utilizando un lenguaje de la *multiculturalidad* hasta entonces casi sólo manejado por las organizaciones mayas. Así, el AIDPI constituyó el punto de partida del nuevo formato de política étnica, al sustituir el planteamiento nacional homogéneo por la idea de que la diversidad cultural debe ser reconocida políticamente y conllevar una serie de derechos que se disfrutaran por el hecho de ser diferentes (Bastos, 2007). Desde ese momento, la forma en que *supuestamente* se concibe y gestiona la diferencia étnica en Guatemala, es a partir de este principio. Pero se hizo a costa de una considerable contracción respecto a lo que solicitaban los mayas organizados: el AIDPI se centraba en asuntos *culturales* como idiomas, educación bilingüe, espiritualidad, trajes, nombres, etc. Los derechos *políticos* quedaron en el reconocimiento constitucional y una vaga “participación a todo nivel”, pero no se tuvo en cuenta la demanda de autonomía, muy desarrollada por los mayas (Bastos, 2008). El tema del desigual acceso a la tierra se trasladó al Acuerdo de Situación Socioeconómica –ASESA- que se negociaría después (Bastos y Camus, 1995). Pero lo étnico apenas apareció en el resto de los Acuerdos y quedó casi reducido a la diferencia cultural.³

El acuerdo reconoció a los actores mayas unificados en COPMAGUA el carácter de interlocutores directos del Estado para llevar a cabo las reformas más importantes que se proponían, a través de una serie de Comisiones Paritarias y Específicas. De 1996 a 1999 prácticamente todo el movimiento maya se volcó en el esfuerzo de sacar el máximo rédito político a esta oportunidad. Al núcleo de líderes y activistas que habían estado haciendo política maya a nivel nacional,

3 La dimensión étnica prácticamente no se tuvo en cuenta al tratar de la violación a los derechos humanos ni de la población desarraigada, y tuvo que ser retomada posteriormente por la CEH con la consideración sobre el carácter genocida de la represión militar. Podemos considerar que el posterior debate alrededor de la cuestión del genocidio (Stoll, 1999; CEH, 1999; CORPUMA, 2003; Brett, 2004; Bastos, 2004b; Hale, 2007) proviene precisamente del hecho de que la dimensión étnica del desarrollo del conflicto –no de sus causas- nunca fue abordada en el proceso de paz.

desde mediados de los 80, se unió otra serie de mayas provenientes de la clandestinidad recién terminada y, sobre todo, de organizaciones regionales y locales; dejan descabezadas muchas de estas iniciativas. La acción política maya se centralizó más aún en la práctica y en su concepción.⁴

Esta fase terminó cuando la Consulta Popular de marzo de 1999 -en que se debían ratificar los cambios constitucionales que resultaron de los Acuerdos de Paz- sólo votó el 12% de los empadronados, y de ellos, el 55% lo hizo en contra de las reformas. Buena parte de la campaña, por lo que no se basó en el miedo a unos “derechos indígenas” que iban a “dividir el país” o “dar la vuelta a la tortitilla”.⁵

2. El multiculturalismo cosmético en el contexto post paz

A finales de 1999, el Frente Republicano Guatemalteco, FRG –liderado por el general Ríos Montt, acusado de genocidio- llegó al Gobierno; termina así el ciclo político que giró en torno a la paz y comienza lo que se puede llamar la “normalización post conflicto” del país. En este periodo se dio la entrada de lleno de Guatemala a la economía globalizada, a través del Tratado de Libre Comercio con USA; la consolidación del turismo como fuente de divisas, la inserción en nuevos circuitos económicos como el de la minería o los biocombustibles, el narcotráfico o el coyotaje y el espectacular crecimiento de la emigración internacional (Robinson, 2003; Palma, coord., 2004; Camus, 2008). La oligarquía volvió a tomar en sus manos el control del Estado, muy a gusto en el contexto neoliberal que le

4 Pese a este esfuerzo, casi todas las negociaciones se estancaron o quedaron por debajo de las expectativas (Bastos y Camus, 2003).

5 Warren (2003) y otros autores han hecho notar que en los departamentos de población indígena, el “sí” obtuvo en general más votos que el “no”. Esto es cierto en casi todos los casos –no lo es en Quetzaltenango, por ejemplo-, pero no invalida que en todos ellos, el porcentaje de votantes fuera igual de bajo.

liberaba de responsabilidades sociales y fiscales y que preconizaba un Estado del tamaño y con las funciones que ellos siempre les interesó. El resultado de las políticas neoliberales ha sido la ampliación de la brecha social entre unos pocos que pueden subirse a las oportunidades que estas opciones dan y una mayoría que no ha podido hacerlo (Pérez Sainz y Mora, 2007; PNUD, 2005).

Paralelamente, se consolidó un sistema de representación política que no ha ofrecido alternativas al modelo económico, no ha sido capaz de romper con el poder militar previo y es centro de corrupción desde el Congreso hasta las municipalidades, pasando por jueces y otras autoridades. Los partidos políticos no han cumplido la función de representación, son maquinarias de reparto de los bienes estatales. La izquierda no ha logrado consolidar una opción partidaria y se debate entre la división y la sobrevivencia (Torres Rivas, 2007). Las organizaciones populares fueron víctimas de su propio papel en el proceso de paz y del cambio de panorama económico global (Bastos, 2006). A estos efectos desmovilizadores se sumaron los de la represión estatal durante el conflicto y la impunidad que ha aumentado y se combina con nuevas formas relacionadas con el contexto de globalización, que son resultado y muestra más fehaciente del fracaso del nuevo modelo social. Se trata de una violencia siempre presente ligada a procesos externos como el narcotráfico, pero también a la descomposición social, a la renuncia del Estado a su papel de árbitro político y en Guatemala, a la tradición de violencia y de muerte (Zepeda y otros, 2005; Camus, en prensa b).

Éste es el contexto en que se fue desarrollando una política de corte multicultural que acabó convirtiéndose en lo que podríamos llamar el “multiculturalismo posconflicto”. Pese a que el AIDPI es el Acuerdo de paz en que menos se avanzó, en 1996 se ratificó el Convenio 169 de la OIT y en 2006 promovió la Declaración Universal de Derechos

de los Pueblos Indígenas de la ONU. La mayoría de las acciones tomadas explícitamente sobre la diferencia étnica se han basado en el uso de un discurso multicultural políticamente correcto –“pueblos indígenas”, “interculturalidad”, “educación bilingüe intercultural”, “lugares sagrados”, “cosmovisión”- por parte de las autoridades, acompañado de una serie de gestos que muestran ese nuevo talante, como la realización de ceremonias mayas. Esta forma de entender la diferencia llegaba a la prensa y medios de comunicación, para quienes “lo maya” no pasa de las ceremonias, el folklore o el turismo, mientras “los indígenas” o “los campesinos” son otra cosa totalmente diferente.⁶

Esto se ha combinado con la cesión de puestos del Gobierno relativamente altos –Ministerio de Cultura, Secretaría de la Paz, Dirección General de Educación Bilingüe; Embajada de Buena Voluntad- a figuras públicas mayas y con la creación de espacios específicos para gestión de políticas para los mayas, en que entran estas figuras y otros activistas diferentes niveles. La apertura de espacios en diferentes ámbitos del Ejecutivo complementó a las históricas ALMG, DIGEBI y FODIGUA.⁷ Fruto de los Acuerdos de Paz surgieron la Defensoría de la mujer Indígena –DEMI- y la Unidad de Lugares Sagrados del Ministerio de Cultura, a las que se sumaron la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo –CODISRA-, el Consejo Asesor Indígena de la Presidencia –CAI-, y una cantidad de pequeñas dependencias en diferentes Ministerios y Secretarías, hasta llegar a unas 30 en 2007 (AVANCSO, 2008). Los actores mayas también entran como representantes de la sociedad

6 Existen numerosas muestras de esta esquizofrenia periodística. En una misma semana pueden aparecer un reportaje en torno al derecho maya como muestra de “saber ancestral” y otro sobre “las brutalidades de los castigos” aplicados por ciertas autoridades locales.

7 La Academia de Lenguas Mayas, la Dirección General de Educación Bilingüe y Fondo de Desarrollo Indígena de Guatemala fueron instancias creadas durante los años 90, antes de los Acuerdos de Paz.

civil en dependencias como el Fondo de Tierras –FONTIERRA- o el Programa Nacional de Resarcimiento –PNR-.

En el Poder Judicial también se dio un proceso de presencia y sensibilización, sobre todo alrededor de la “articulación” entre el derecho indígena y el derecho positivo. En el Legislativo, en consonancia con la escasa importancia dada por los partidos políticos a la temática indígena, la presencia institucional ha sido tan débil como lo es la de mayas en las bancadas; queda reducida a una Comisión de Comunidades Indígenas bastante inoperante y que no ha entrado en la lógica multicultural, como su nombre indica.

La mayoría de estos espacios surgieron como resultado de luchas concretas llevadas por mayas, por lo que su mera existencia era todo un triunfo en el contexto y la historia de Guatemala. Las escasas propuestas y políticas públicas que han tenido en cuenta a los pueblos indígenas se han llevado a cabo desde ellas. Su mera existencia ha supuesto una base para avanzar en pro de los derechos indígenas (Sieder, 2008). Sin embargo, lo que caracterizaba el actuar de todas ellas era la ausencia de presupuestos para llevar cabo su labor y la falta de voluntad política desde el Gobierno para apoyarla.

“...la carencia específica de estas dependencias indígenas es que, aunque tengan un mandato claro, no tienen apoyo político de la autoridad y por ende, no tienen capacidad operativa. Son incrustaciones institucionales, aisladas y abandonadas a su suerte... dependencias que terminan por depender de la cooperación externa, y que desarrollan programas que no siempre coinciden con las prioridades de la institución alojante: ésta piensa y actúa monoétnicamente, mientras que la otra multiétnicamente...” (Cojtí, 2005: 32, cursivas mías).

Evidencias como este texto hacen poner en duda que la política étnica del estado coincida con el discurso multicultural que utiliza. Más

bien pareciera que se está lavando la cara a un sistema político que piensa y actúa de acuerdo a la ideología nacional liberal impregnada de segregacionismo en el que el racismo aun es evidente. Estaríamos ante un “multiculturalismo cosmético” (Bastos y Camus, 2003) que sólo maquillaba y con el que se cumplía con los deberes del Estado guatemalteco hacia su población indígena y sobre todo hacia esos donantes internacionales que financiaban las políticas. A través de ello, el Estado se apropió de la capacidad de definición de lo que era o no era “maya” e incluso lo usaba para su beneficio.⁸ En el resto de sus actuaciones, no se aplicó el concepto de “pueblos indígenas” ni los derechos que de ello se derivan. De hecho, la pertenencia étnica de los y las ciudadanas apenas se ha tenido en cuenta y más bien se criminalizaba toda actitud que cuestionara el modelo de inserción económica o de participación política. El movimiento campesino ha sufrido esta represión combinada con deslegitimación cuando ha estado activo (Santa Cruz, 2007; Samayoa, 2008).

Así, en el contexto de inserción global post conflicto, los sucesivos gestores del Estado guatemalteco han sacado provecho a la firma del AIDPI, al utilizar un discurso multicultural políticamente correcto y crear unos espacios en que “lo maya” está claramente acotado y delimitado. Con ello forjan una forma de manejar la diversidad étnica del país en que “lo maya” queda vinculado de forma casi exclusiva a la diferencia cultural, mientras que el resto de las dimensiones de exclusión que viven los mayas y las mayas de a pie apenas son tenidas en cuenta.

8 El Ministerio de Cultura extendía gafetes para que los Sacerdotes Mayas pudieran hacer sus ceremonias en los lugares sagrados reconocidos oficialmente. Pero también usaba Sacerdotes Mayas para legitimar sus políticas, como con la minería en el Estor (Bastos, 2007: 70)

3. La opción mayanista: posibilismo político y maximalismo discursivo

El movimiento maya se adaptó a estas políticas intentando sacar el máximo provecho posible, generando con ello una forma de participación y acción política. Si nos centramos en ese sector de líderes, activistas y profesionales que crearon “lo maya” como actor político y se consolidaron como interlocutores del Estado y la cooperación internacional a través de COPMAGUA, podemos ver que su actuación a lo largo de estos años se basó en la combinación de un discurso abiertamente maximalista en cuanto a la diferencia cultural y una actuación muy posibilista en cuanto a la ocupación de espacios.⁹

En este periodo tomó dimensiones nuevas el reforzamiento ideológico del movimiento a través de la búsqueda, codificación y afianzamiento de “lo maya”, entendido como Pueblo Indígena. Como en toda América Latina (Burguete, 2007; Alcántara y Marengi, 2007), hay una construcción del “nosotros” que refuerza los elementos considerados como “propios”, “no contaminados” frente a aquellos que provienen de la historia colonial o republicana. En este proceso fue fundamental el papel que tomaron la *cosmovisión* y la espiritualidad como elementos nucleares de definición de “lo maya”, llegándose a una “sacralización de la política y una politización de lo sagrado” (Bastos y Camus, 2003; Morales Sic, 2007). La búsqueda de la diferencia dio otro salto cualitativo cuando pasó del ámbito estatal nacional al “civilizatorio”: como “pueblo originario”, enfrente a lo maya ya no estaba “lo ladino”, sino algo mucho más amplio que quedaba nominado de forma general como “lo occidental”.

Esta visión cultural quedó bastante generalizada entre los activistas mayas, con grados y matices según tradiciones políticas, generaciones

9 Esta dualidad se desarrolla en extenso en Bastos, 2007

y otras pertenencias. En otros lugares este cambio iba asociado a una fuerte crítica al neoliberalismo, pero en Guatemala se produjo más bien una *sustitución de discursos*: la izquierda indígena fue abandonando los discursos de clase y los étnico-culturales se hicieron hegemónicos. La idea civilizatoria llevaba a una visión “soberanista” de los planteamientos, que se correspondía con debilitamiento de la calidad del “ser guatemaltecos” y la política guatemalteca. Al centrarse en los derechos basados en *la diferencia*, apenas peleaba también por *la igualdad*, por los derechos universales como guatemaltecos, lo que repercutió en la relaciones con otros actores políticos, que se resintieron de lo que entienden como una suerte de “egoísmo político” basado en un apoyo internacional que “no comparten”.¹⁰

Por el otro lado, en estos años hace difícil hablar de “un movimiento maya” como el que se desarrolló en los 90. La política ya no la hacían organizaciones sino personas, esos líderes y activistas que se consolidaron en COPMAGUA y ahora se ubicaban de forma individual en la escena, buscando ocupar. La “política maya” dejó de hacerse en buena parte en las organizaciones y empezó a hacerse *desde* el Estado guatemalteco, en forma de “políticas públicas”. La “gestión” eclipsó al “activismo”, llegándose a un momento en que la acción política ya no la hacían “activistas mayas”, sino “gestores mayas”. La política que se hacía *frente* al Estado prácticamente desapareció, confundida con la hecha *desde* él (Bastos y Brett, coords, en prensa). Este tipo de acción fue considerada como una forma de *cooptación* por parte del Estado guatemalteco (Ba Tiul, 2008: 108, 110; Ukux Be, 2005: 10) y la figura del “indio permitido” (Hale, 2004) se basa en buena

10 Esto es una simplificación que hace referencia a las tendencias hegemónicas y más comunes entre los mayas organizados. Dentro de los actores políticos autoidentificados como Mayas existían algunos que sí que luchaban abiertamente por la igualdad y mantenían un discurso como guatemaltecos y como pobres.

parte en esta situación. Pero no hay duda de que estamos frente a un cambio de estrategia -en parte similar a lo que estaba ocurriendo en otras partes de Latinoamérica- en que los actores indígenas buscaban entrar a “gobernar la diversidad” (Leyva *et al*, coords, 2008).

Estos “gestores” mayanistas insertos en el aparato estatal eran quienes *desde* sus espacios estatales difundían y daban legitimidad al discurso maximalista de la diferencia civilizatoria. El elemento cultural definía las escasas acciones políticas planteadas *desde* el Estado por ellos. Se trabajaba en la educación bilingüe, la oficialización y desarrollo de los idiomas mayas, la protección de lugares sagrados, la recreación del juego de pelota. Incluso las políticas “contra la exclusión” dejaban de lado otras formas de injusticias vividas por los indígenas: la política maya se hacía sin cuestionar las estructuras políticas vigentes que fomentan esa exclusión. Desde las estructuras estatales pareciera que se permitía este manejo discursivo como uno de los “satisfactores simbólicos” con que manejaba la política de reconocimiento étnico: si apenas hay posibilidad de cambiar nada, que por lo menos sí que puedan expresar su diferencia. La propuesta de trabajar desde la idea de la “pertinencia cultural”, por la que se pretendía que todas las políticas públicas tuvieran en cuenta los *valores culturales* de los pueblos indígenas para ser llevadas a cabo:

“El enfoque de la pertinencia cultural busca que los servicios públicos sean conceptualizados, organizados e implementados tomando como referentes los valores de la cosmovisión de los pueblos. Estos valores son el deber ser que cada pueblo ha construido como ideal de sociedad. Cuando se brindan servicios públicos con pertinencia cultural, se debe apuntar a reproducir o reforzar los valores de la cosmovisión que se practican o a recuperar aquellos que por razones sociales, políticas económicas o históricas

dejaron de practicarse o no se han alcanzado... Los tres pueblos indígenas, maya, xinka y garífuna, comparten precisamente tres valores: la búsqueda de armonía con la naturaleza, la generación de equidad social a partir de la comunitariedad y la búsqueda del desarrollo espiritual” (SEPAZ – FONAPAZ - Embajadora de Buena Voluntad, 2005:7)

Con todo esto, se abría una propuesta de transformación inédita entre los mayas: no se trataría de cambiar de forma de Estado, sino de transformarlo desde dentro, infiltrarse en él a través de los espacios cedidos o conquistados. Desde esta visión que sustituía la aprobación popular por el apoyo internacional se puede entender la renuncia a la vía electoral en estos como forma de acceder al poder enfrentándose a los esquemas establecidos.¹¹ Se trataba de una concepción de la participación política bastante *elitista*, al pensar que la acción de unos pocos profesionales podía transformar la secular exclusión de todo un pueblo.

Esta forma de hacer la política maya mostró sus límites a partir de cierto momento, pues la capacidad de acción de estos mayanistas *dentro* del Estado era bastante escasa. Trabajan desde “incrustaciones” que apenas contaban con apoyo y este acceso se había hecho *a costa de* abandonar la relación con las bases. Con el proceso de paz, la legitimación multicultural y el apoyo de la cooperación internacional, se fue consolidando una forma de actuar que no tenía ni necesitaba el apoyo de la gente, sino de las financieras. Además, el proceso de negociación que comenzó con las Comisiones Paritarias separó a un número considerable de líderes de la lucha reivindicativa y de la

11 Después de la experiencia de Nukuj Ajpop en el FDNG, en estos años hay un par de conatos de participación electoral, a través de la creación del partido político Pop Wa y de la presencia de Rigoberto Quemé en las elecciones presidenciales de 2003, pero ninguna fructifica (Bastos y Camus, 2003; Ba Tiul, 2007).

acción local. Al definir “lo maya” como una condición sobre todo cultural, no se dio cauce a muchas de las preocupaciones cotidianas de la gente. Así, por efecto de diversos procesos, la otra cara de las opciones discursivas y estratégicas tomadas para la política maya, fue el abandono de esos millones de mayas y otros indígenas que habitan Guatemala y que en buen parte no conocían el trabajo que se hacía en su nombre.

4. La autonomía de la acción local

Además de esta acción desde el Estado, los mayas participaban en la política de Guatemala de muy diferentes maneras, como tales mayas, como indígenas o simplemente como guatemaltecos y guatemaltecas; esto se aprecia muy bien a nivel local. Como resultado de una tendencia que comenzó en los años 70 del siglo XX y se recuperó en los 90, la mayoría de las municipalidades de localidades indígenas son gobernadas por corporaciones y alcaldes indígenas (Bastos y Camus, 2003; Rull, 2008). Pero, esto no asegura que compartan la visión mayanista de las relaciones étnicas, más bien pertenecen al sector de indígenas que se insertan en la política como ciudadanos guatemaltecos, sin considerar que su identidad étnica sea un factor de actuación política. De hecho, aparte de casos como Xel Ju en Quetzaltenango, en general estos alcaldes han llegado al poder a través de los partidos políticos tradicionales.

En estos años se comenzó a dar una forma nueva de participación a nivel local: las consultas comunitarias contra las explotaciones mineras a cielo abierto que empezaban a generalizarse por el alto precio de los minerales. En los departamentos de San Marcos y Huehuetenango se han realizado veintiún consultas entre 2005 y 2008 (Castillo, en

prensa). En los municipios en que se realizaron, la gente respondió de forma importante a esta nueva forma de participación que se les proponía (Camus, en prensa a). No se hacían explícitamente desde “lo maya” tal y como se ha descrito acá y no ha habido apenas presencia del liderazgo nacional mayanista en ellas, pero la mayoría de los participantes son mayas y han incorporado el discurso multicultural como elemento de la legitimación de la lucha: se habla de “la madre tierra”, las consultas se basan en el Convenio 169 y el “derecho a decidir”; se han usado los llamados a la diferencia cultural como la cosmovisión para dar base a unas demandas que tienen que ver con las necesidades cotidianas de la gente. Estas protestas contra el expolio de recursos naturales locales se ha extendido a numerosos proyectos hidroeléctricos, petroleros, de cultivo de palma africana y a una gran planta de cemento que se pretende construir en el municipio de San Juan Sacatepéquez, vecino de la capital.

Algunas de estas acciones han sido respaldadas o convocadas por instituciones locales indígenas de origen tradicional que, asumiendo como propio el discurso multicultural y las demandas mayas, han utilizado su legitimidad histórica y el poder que puedan mantener para dar vía a estas reivindicaciones. En estos años ha habido varios casos de *recreación* o *renovación* de las Alcaldías Indígenas desde esta perspectiva en lugares bien diferentes: Sololá, Santa Cruz de Quiché, Santiago Atitlán, Santa Catarina Ixtahuacán, Chichicastenango, Comalapa, San Miguel Ixtahuacán; los tres municipios Ixiles. El caso más conocido es el “Comité de los 48 Cantones” de Totonicapán, que históricamente se dedicaba al manejo y cuidado de los recursos de agua y bosque que aseguraban la autonomía respecto al poder ladino local (Reyes, 1998; Ekern, 2006). Desde los años 90, una serie de profesionales y activistas mayas fueron entrando en esta estructura,

que ahora se define como “el verdadero poder del pueblo maya k’iche’ de Chwimekená” (Tzaquital *et al*, 2002) y les han convocado exitosamente para protestar contra leyes que no les benefician. Así, ante la desmovilización de las organizaciones populares, la irresponsabilidad de los partidos políticos y la incapacidad del Estado, en algunos lugares están resurgiendo o recreándose las antiguas estructuras locales desde el nuevo paradigma, ahora como “representantes del pueblo maya”.¹²

5. Las tensiones entre los mayas organizados

Esta diferenciación de fines y formas de acción entre las personas y organizaciones que hacían política maya a nivel central y los que la hacían en sus comunidades, acabó teniendo sus costos para la política maya. Siempre hubo actores que no estuvieron de acuerdo con la forma de actuar desde el Estado y a partir de 2005-2006 un sector de las organizaciones y líderes del núcleo que hemos llamado movimiento maya, empezaron a cuestionar la actitud estatalista, buscando retomar, potenciar o recrear el contacto con las bases. No se cuestionaba el discurso cultural ni la importancia de la cosmovisión en ello, sino para qué se usaba y a quién beneficiaba. Se planteaba que la alianza con el poder no estaba sirviendo para resolver la situación de la mayoría de unos mayas que no eran tenidos en cuenta en la delineación de las políticas públicas (ver Bastos, Hernández y Méndez, 2008).

De esta manera, tras la indefinición que siguió tras el 2000, en estos años fue tomando forma una *nueva diferenciación* dentro, entre los actores mayanistas. No se puede hablar de ruptura y las líneas

¹² Es una tendencia que puede tener futuro, pero hay que verla en su contexto y justa dimensión. Los mismos mayas k’ich’es de Tototnicapán o Chichicastenango votan mayoritariamente a unos diputados ladinos del FRG. En Santiago Atitlán las figuras renovadas del Cabecera y el Consejo de Principales no han podido evitar que la violencia se apoderase de ese municipio.

no siempre fueron nítidas, pero desde luego, sí se fue abriendo una brecha que durante los años anteriores no se apreciaba. Los puntos de referencia eran la actitud ante el Estado y los organismos de cooperación internacional; en relación con ello, las formas de hacer política maya: a base cuadros o con organizaciones de base.¹³

Varios elementos indujeron a esta toma de postura por parte de este sector y, con ello, a la diferenciación interna. El mismo éxito de las consultas locales alrededor del tema de la minería recordó la capacidad de unas comunidades que parecían olvidadas. La evaluación que estos activistas hicieron de su experiencia en las instancias del Estado y la cooperación internacional mostró sus límites. Además de las limitaciones estructurales de instancias como DEMI o CODISRA, la presencia de las organizaciones campesinas en FONTIERRA no impidió el albur de “*la reforma agraria asistida por el mercado*” enriqueciera a terratenientes y llenara de deudas a los campesinos, mientras el Gobierno resolvía las ocupaciones de fincas a golpe de represión (Santa Cruz, 2007). El ejemplo del Programa Nacional de Resarcimiento posiblemente fue determinante.¹⁴ Situaciones como ésta fueron minando la confianza –donde la había– en las posibilidades de un cambio desde dentro del Estado.

13 Esta diferenciación proviene en parte de la que separaba a populares y culturalistas a inicios de los 90 (Bastos y Camus, 1993), pero no es la misma en absoluto: por un lado, en la actualidad todos asumen lo cultural como la base de lo maya y por otro, bastante gente que estuvo ligada a lo popular y la URNG, ahora se posicionan más del lado del Estado que del reencuentro con las bases.

14 Las organizaciones mayas tuvieron presencia en la Comisión Nacional de Resarcimiento –CNR–, órgano rector del Programa a través de la Coordinadora de Organizaciones por el Resarcimiento del Pueblo Maya –CORPUMA–. Se logró que Rosalina Tuyuc -histórica lideresa de las viudas- fuera la Presidenta y se intentó que el programa sirviera para articular a las víctimas como una nueva base (Bastos, Hernández y Méndez, 2008). Pero las cosas no fueron bien, y tras dos años de poca operatividad por los problemas internos, el Estado intervino el Programa, disolvió la CNR e impuso un sistema de pagos que imposibilitaba cualquier articulación.

El triunfo electoral de Evo Morales, en 2006, en Bolivia, mostró que, si bien un triunfo electoral era posible, debía ser a base de una relación con “*los movimientos sociales*”, que son quienes podían movilizar el voto. Para el sector crítico supuso contar con aliados reforzados a nivel continental. La organización de la III Cumbre Continental de Pueblos Indígenas, que debía llevarse a cabo en marzo de 2007 en Guatemala, fue vista como una oportunidad para crear una red que sirviera para rearticular la presencia de los mayas en Guatemala sin dependencias políticas y financieras externas. Apoyándose en la presencia mayoritaria de la izquierda indígena entre las delegaciones del continente, los críticos “desbancaron” a quienes hasta entonces dirigían la Coordinación Nacional Maya Waqib K’ej –encargada de la representación guatemalteca-; se consigue darle una segunda vida a partir de esta nueva responsabilidad.

De esta forma, la diferencia de criterios fue tomando asidero institucional entre quienes trabajaban dentro del Estado, alrededor de la Coordinadora Institucional y de las figuras de Rigoberta Menchú y Ricardo Cajas –Embajadora de Buena Voluntad y Presidente de CODISRA, respectivamente- y quienes trabajaban alrededor de Waqib K’ej y la preparación de la III Cumbre. En esta situación, la experiencia de Evo Morales tuvo otra consecuencia inesperada cuando un mes antes de la Cumbre, Rigoberta Menchú anunció públicamente su intención de aspirar a la Presidencia de la República (las elecciones serían a fin de año) apoyada del grupo Winaq (Gente), conformado sobre todo por los profesionales que estaban en el Estado. Lo que podría haber sido un factor de cohesión del movimiento maya se convirtió en mayor división cuando Winaq no se apoyó en la fórmula URNG-MAIZ, en que estaban insertos bastantes líderes mayas de izquierda, sino por Encuentro por Guatemala –EG-, en que desde su formación no ha habido presencia maya.

La III Cumbre fue un éxito en cuanto a la convocatoria –unas dos mil personas de veinte países- y los avances en acuerdos continentales. El lema “de la resistencia al poder” muestra muy bien el clima de euforia que lo presidió (Burguete, 2007a). Sin embargo, para la política maya, las cosas no fueron tan bien. Algunas organizaciones mayanistas dijeron que “*no era cumbre de indígenas sino cumbre campesina*” (Ba Tiul, 2007b: 12).¹⁵ El rechazo de los organizadores a apoyar públicamente la candidatura de Rigoberta Menchú a la presidencia de Guatemala, fue el acto más visible de las discordancias que se dieron entre Waqib K’ej y los allegados a Winaq en las actividades desarrolladas. En un momento dado, un líder de la Coordinadora Andina solicitó públicamente que “*los hermanos de Guatemala dirimieran sus diferencias ente ellos*”, y que “*entendieran que era una Cumbre Continental*”, que si necesitaban “*hacer una ellos, que la hicieran*”.

6. Los resultados de la apuesta electoral de Rigoberta Menchú y Winaq

La decisión de Rigoberta Menchú y el grupo de Winaq de entrar al juego electoral, supuso un cambio importante en la estrategia del sector ligado a la acción estatal, pues implicaba dejar de depender de la buena voluntad, el apoyo internacional y basar la acción política en el respaldo ciudadano. Desde ese punto de vista fue evidente la valentía de la decisión, con el poco tiempo para desarrollar una base territorial y una campaña suficientemente efectiva.¹⁶ Se puede pensar

¹⁵ Esta crítica recuerda de forma muy precisa a la hecha 16 años antes ante el II Encuentro Continental de la Campaña 500 Años de Resistencia Indígena, Negar y Popular celebrado en Quetzaltenango en octubre de 1991, que sirvió de importante plataforma pública para las organizaciones que entonces se consolidaban, pero también estuvo marcado por fuertes tensiones entre ellas (Cojtí, 1997; Warren, 1998; Bastos y Camus, 1993, 2003).

¹⁶ Inicialmente, estaba pensado y se trabajaba en la candidatura de Rigoberta Menchú para las elecciones del 2011, coincidiendo del cambio de Katun que se daría en 2012.

que estamos ante la maduración de un proceso que previamente ya había dado señales y forma parte de una tendencia a nivel continental en que los actores indígenas están pasando de “*reclamar derechos a disputar poder, representación y proyecto político*” (Burguete, 2007b: 145).

La irrupción de Rigoberta Menchú animó la campaña electoral sacó a flote la exclusión política de los pueblos indígenas. Pero la contienda se centró en la inseguridad ya ubicua y la pugna entre el Partido Patriota y la Unidad Nacional de la Esperanza, que finalmente venció. Ni la alianza EG-Winaq ni la de URNG-MAIZ obtuvieron el apoyo de los mayas ni de los guatemaltecos: Rigoberta Menchú, obtuvo un 3.09% de los votos y Encuentro por Guatemala 4 diputados, la candidatura presidencial de URNG-MAIZ, un 2.14% y 2 diputados de 158. En el resto de los casos, los mayas se comportaron como el resto de sus conciudadanos: votaron un poco más que otras veces y lo hicieron más por Álvaro Colom que por Pérez Molina -aunque no de una forma abrumadora- y contribuyeron a la dispersión de fuerzas en el Congreso a través del alto apoyo al FRG en Quiché y Totonicapán.

Estos resultados fueron más desalentadores de lo esperado para Rigoberta y Winaq: el problema no fue el no ganar, sino el tamaño de la derrota. En las declaraciones públicas hicieron referencia al carácter racista y machista de la sociedad guatemalteca. Sin quitar importancia a estos factores estructurales, la escasez de votos recibidos puede tener varias explicaciones. Por un lado se insertan en la debacle general de la izquierda de Guatemala, tema que tiene su propia lógica (Torres Rivas, 2007). EG claramente viene de esa tradición y la misma figura de Rigoberta, su pasado y su actuación anti genocidio, marcaban la distancia con los sectores conservadores con los que había estado en el Gobierno; pero la ausencia de un discurso antineoliberal la distanciaron

de triunfante izquierda latinoamericana. Esto contribuyó a la confusión y reforzó la idea de una falta de definición ideológica del proyecto (Ba Tiul, 2007b).

La precipitación de la candidatura también fue un lastre: el caso ecuatoriano, y sobre todo boliviano, han mostrado que el camino para convertirse en opción electoral creíble es largo y difícil. Más allá, se repitió el *espejismo* que ya ocurrió a los mayas en la consulta popular de 1999: confundir el apoyo de las altas esferas internacionales con el del voto popular y creer que tenían más aceptación de la que realmente había (Bastos y Camus, 2003). Desde esta perspectiva, Rigoberta y la gente de Winaq arrastraron la misma visión que manejaban al trabajar en el Gobierno: creer que *realmente* representaban en él los intereses de los indígenas. En la campaña esto implicó creer que las y los mayas iban a votar por ella sólo por ser mujer, por ser indígena y por lo que representaba.¹⁷ Sólo desde esta perspectiva se entiende el tamaño de su desencanto y si es cierta, muestra el desconocimiento de la realidad en que se mueve este sector del liderazgo mayanista.

En un plano de medio plazo, la actuación política los mayanistas en las últimas décadas también ayudan a entender el resultado electoral. Van Cott ha hablado de la vinculación de los partidos indígenas electoralmente exitosos con movimientos sociales. Al hablar de la decisión de buscar el referendo en las urnas, comenta:

“Tal vez no les quedaba otra alternativa. Una vez convertidos en movimientos sociales poderosos, capaces de bloquear determinadas iniciativas políticas del gobierno y de movilizar a miles de indígenas y de simpatizantes, la creación de sus propios vehículos electorales era el paso próximo más lógico. Tener la capacidad

17 “Yo soy la símbolo de Guatemala, soy la símbolo de la paz, soy la símbolo de los pobres y por eso debo ser presidenta”, cita Ba Tiul (2007a: 14)

de actuar como un movimiento social en la calle, al margen del sistema, y al mismo tiempo hacerlo dentro del sistema como un componente más de los congresos, las burocracias ejecutivas o la fuerza dominante en los gobiernos locales, maximiza la influencia que los movimientos sociales indígenas pueden ejercer frente a sus oponentes” (2007: 98).

Esta fue quizá la debilidad más grande de la candidatura de Winaq: no fue producto de la decisión de un “movimiento social poderoso”, sino de un colectivo de cuadros políticos, de “indígenas de la ciudad” (Ba Tiul, 2007b) insertos en el aparato del Estado. El resultado electoral respondería al hecho de que la movilización política mayanista desde la firma de la paz no se haya realizado como “movimiento social”. Como ya se dijo, en la Guatemala post conflicto era muy difícil la rearticulación social, por la miseria, la migración, la misma represión de los 80 y el mantenimiento de la impunidad. Pero eso no es óbice para que, en ese contexto, el sector de activistas que formaba Winaq decidió no basar su actuar político en la movilización social, sino que optó por actuar con el apoyo intencional y del Estado.

Por otro lado, el discurso aplicado por Rigoberta y el resto de Winaq adoleció de una definición doctrinal clara. La combinación entre el posibilismo estratégico y el maximalismo culturalista quedaba patente en la propuesta de Winaq como “*un espacio que tiene como base la filosofía maya, que tiene como fundamento la participación política en armonía y equilibrio*” y cuyo objetivo es transformar el Estado, “*pero sin radicalidades, porque esta actitud ha demostrado que solo causa heridas*” (citado en Ba Tiul, 2007a: 13). Esta prudencia ideológica le llevó a solicitar el voto étnico, pero sin acuerpar planteamientos “radicales” como la autonomía y se distanció de todo el discurso antineoliberal y altermundista, por los recursos naturales y por una

soberanía nacional-popular que superaba lo indígena y se insertaba en un movimiento más amplio de la nueva izquierda latinoamericana, que ha sido clave en el éxito de las experiencias ecuatoriana y boliviana.

Otra ambivalencia de la apuesta de Winaq se dio entre ser un “partido étnico” o un “partido indígena”.¹⁸ Pareciera que por sus orígenes sería más bien un “partido indígena”, dado el discurso manejado por sus miembros. Pero tampoco se atrevieron a utilizar un discurso soberanista en el contexto electoral y las apelaciones al voto étnico fueron finalmente tibias, basadas en la identidad y no en proyecto propio alguno. Tampoco fue un “partido étnico”: la alianza de Winaq con EG no llega a consolidarse de tal forma que permitiera hablar de una opción por la diversidad alrededor de lo maya. Ni EG ni Winaq eran “instrumentos políticos” de movimientos sociales más o menos poderosos. Como ya hemos repetido, fueron partidos de cuadros, que en el violento contexto de estas elecciones no se atrevieron –si es que lo pensaban hacer- a plantear una opción diferente al neoliberalismo existente.

7. Epílogo: ¿hacia una nueva forma de hacer política maya?

Álvaro Colom comenzó su periodo presidencial rompiendo con una de las formas que caracterizaban el formato multicultural heredado. Sólo llamó a un maya para ocupar un alto cargo como sus antecesores

18 Van Cott habla de “partidos étnicos”, “cuyos miembros y líderes se identifican a sí mismos, en su mayoría, como parte de un grupo étnico no gobernante y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural” (2003: 27, cursivas mías), y Burguete (2007b: 147), a partir de Ricardo Calla, los contrasta con los que ella llama “partidos políticos indígenas”, que se articulan sólo en torno a esta identidad y a un programa de reivindicación cultural. El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUP-NP) en Ecuador, formado alrededor de la CONAIE; y del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, partir de la organización de los cocaleros, serían un ejemplo de “partidos étnicos”; mientras que el Movimiento Indígena Pachacuti de Bolivia, alrededor de Felipe Quispe, sería un “partido indígena”.

y no provenía al colectivo de *intelligentsia* maya que hasta ahora había ocupado ese puesto.¹⁹ Pese a decir que iba a tener un “gobierno con rostro maya”, sí aclaró que no iba a ser a base de insertar a personajes en él, sino no dando espacio a “racistas” en él. Después, colocó la bandera cuatricolor, ahora como “bandera de los cuatro Pueblos” en el Palacio.

El que el nuevo Presidente haya podido enarbolar físicamente la bandera maya y al mismo tiempo prescindir del sector que hasta ahora había monopolizado la representación política de “los mayas”, es una muestra de pérdida de fuerza por parte de estos mayas y de los límites del modelo prevaleciente, estos años. En el momento en que un Presidente se siente con capacidad de proponer otra forma de hacer política maya, ellos no tienen mucho que decir. Y no lo pueden hacer porque las urnas han demostrado que no tienen apoyo, precisamente porque la opción que escogieron pasaba por renunciar a ello. El modelo de intermediación escogido no consiguió que los y las mayas (y otros guatemaltecos) lo apoyaran cuando fue necesario para su consolidación (pasar “de la resistencia al poder”).

En cambio, parece que en este tiempo se han ido multiplicando las experiencias de actividades de base local que, a base del discurso que de los derechos indígenas, se oponen de forma abierta a los proyectos y “megaproyectos” que los despojan de su tierra y recursos; proyectos que han recibido un gran impulso en este gobierno con gran desprecio por las normas ambientales mínimas y, sobre todo, por la opinión de los afectados: el derecho de consulta expuesto en Convenio 169 de la OIT. Las consultas comunitarias contra las actividades mineras han continuado –para abril de 2009 se anuncian otras dos- y se han

19 Se trató Jerónimo Lancerio, Ministro de Cultura, miembro del partido UNE, agroexportador de flores, ejemplo del nuevo empresariado maya que hasta ahora apenas había tenido participación y visibilidad política.

multiplicado las organizaciones e iniciativas locales que se oponen a explotaciones petroleras, a hidroeléctricas y a la cementera de San Juan Sacatepéquez. A ellas se suman los reclamos por tierras que están siendo invadidas por narcotraficantes, por plantadores de palma africana o por las reservas ambientales.

Estas iniciativas han sido duramente reprimidas –incluso más que en gobiernos anteriores–, ya sea de forma abierta, deslegitimándoles u ocultándolo en medio de la ola de violencias diversas que asola al país.²⁰ Como consecuencia, las iniciativas locales están empezando a articularse en instancias más amplias, de base normalmente regional. Así han surgido el Encuentro contra Represas, en el norte de Quiché, la Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales de Huehuetenango, que se relacionan con otros espacios que también surgieron en estos años –como el Parlamento Qanjobal o la Mancomunidad Huista en Huehuetenango– y con las autoridades tradicionales. Prácticamente todas ellas participan en actividades de instancias más amplias como la de Los Pueblos de Occidente en Defensa del Territorio y la Madre Naturaleza.²¹

Por último, parece que los/as activistas e instancias nacionales mayas –o al menos algunos de ellos– están poniendo atención real a estas iniciativas, apoyándolas en la medida de lo posible, haciéndose eco de sus demandas y denunciando públicamente el hostigamiento del que son víctimas. Con ello despliegan un discurso crítico que no se oía

20 Samayoa et al (2007) registran 818 personas ejecutadas, de los cuáles 508 tenían señales de tortura, entre enero 2007 y marzo 2008. Además, Samayoa (2008) muestra cómo una parte de los muertos cotidianos del país se debe a “ajusticiamientos” contra activistas sociales –sobre todo campesinos indígenas–, que por otro lado son convertidos en “delincuentes” en cuanto realzan actos de protesta. El caso más sonado es el tratamiento del caso del encarcelamiento y juicio del líder q’eqchi’ Ramiro Choc.

21 Esta instancia “aglutina a la Asamblea Departamental de Huehuetenango, San Marcos, El Quiché, organizaciones sociales de Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá, con el acompañamiento de la Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waq’ib Kej”.

de forma tan pública desde hacía tiempo. La histórica CONAVIGUA sale del letargo que supuso la dirección del Programa Nacional de Resarcimiento y denuncia la represión que sufren organizaciones locales. La Coordinadora Nacional Maya Waqib Kej se ha convertido en un referente para estas iniciativas, amparando y dando salida a todos sus comunicados. Y esto ha supuesto a veces sufrir la misma represión. Amílcar Pop, destacado abogado maya y promotor de Waanq, sufrió un atentado -gracias a Dios sin consecuencias graves- por su apoyo a las comunidades kaqchikeles que se oponen a la cementera de San Juan Sacatepéquez.

Así, parece que se va tomando forma un tipo de accionar político por parte de algunas organizaciones locales mayas que las hace sumarse a todo lo que es la ola en contra del despojo de bienes y recursos naturales protagonizada por organizaciones indígenas a nivel continental; parece que hay organizaciones regionales y nacionales que se suman a ello. Aun son pocas las comunidades movilizadas, y los activistas se mueven mucho, pero al final son siempre los mismos. De todas formas, sí parece evidente que ciertos sectores del movimiento maya a nivel nacional han puesto los ojos en estas iniciativas y se vuelcan a apoyarlas. Con eso está cambiando una forma de actuar que venía desde que el reconocimiento y las negociaciones con el estado fueron separando a estos dos niveles de acción y quizá se pueda retomar esa relación que se rompió en los 80. Sin embargo, quizá la tierra arrasada ya es historia, pero la represión contra las comunidades y sus líderes es muy dura, con los que la violencia sigue siendo una variable en el accionar maya en Guatemala.

8. Conclusiones

En Guatemala, como en toda Latinoamérica, en los últimos años ha cambiado la forma de hacer política hacia los pueblos indígenas. Desde que terminó la fase de construcción de la paz, se ha ido formando una manera de gestionar la diferencia étnica por parte del Estado y la cooperación internacional, a base de contenidos más simbólicos y discursivos que sociales y transformadores. Gracias a estos cambios y sobre todo a su propio esfuerzo, los actores políticos mayas están ahora más cerca de los centros de decisión; pero, a diferencia de otros países, carecen de la fuerza de presión que les permita resolver los problemas que afectan a la población indígena. Podríamos decir que en la última década y pico se condensan en Guatemala procesos que en Sudamérica tardaron más de veinte años en darse: el reconocimiento constitucional, el paso por las instancias de poder y, finalmente la apuesta electoral. En Guatemala estamos en parte en el mismo nivel que en Bolivia la década pasada, cuando la wiphala ondeaba en los actos del gobierno neoliberal de Sánchez de Losada en que Hugo Cárdenas -histórico líder aymara- era Vicepresidente y en parte estamos queriendo estar como en la Bolivia actual.

La situación política no se escoge, pero sí se va creando conforme se toman opciones. En 1995, el AIDPI era sólo una “base para empezar”, algo que no llenaba las demandas mayas pero servía para empezar. Cinco años después, al no cumplirse, se había convertido el listón al que había que llegar y las energías tuvieron que ponerse en el lugar donde al menos se cumplieran los compromisos culturales ahí especificados; la práctica marca. Por eso, diez años después, el “ser maya” que los mismos mayanistas defendían, se acercaba más lo que decía el AIDPI que a sus propuestas de hacía una década. Pareciera que la oligarquía, el Estado y ciertos sectores de la cooperación hubieran

logrado la paradoja de lograr una “política maya” que siguiera los mínimos internacionales políticamente correctos y no afectara a sus intereses.

Este resultado no se puede entender si no se coloca en la perspectiva de una sociedad que sale de un conflicto armado de larga duración, en que los mayas fueron diezmados a nivel popular, pero paradójicamente reforzados a nivel de élite política; y en que los argumentos de clase quedaron deslegitimados no sólo por la derrota de la izquierda, sino por el reforzamiento ideológico de la oligarquía en el contexto neoliberal, y por la misma legitimidad de los argumentos neoculturales. Esta situación fue aceptada por una buena parte del dirigencia maya, que ha buscado sacarle el máximo provecho a un Estado que sabe que no les apoya, ahondando cada vez más en la legitimación de la acción desde el Estado. Desde esas tribunas han buscado construir un discurso que les legitime como actores definidos por su diferencia cultural.

Quizá eso era todo lo que se podía sacar de este contexto neoliberal post conflicto que se ha ido construyendo. Las élites que no están dispuestas a cesiones mínimas, el racismo que se recrea ante el nuevo contexto ideológico y de desigualdad. Y sobre todo, hay que repetirlo, la enorme dificultad de salir de los efectos devastadores de la represión de los 80 y toda la impunidad que se ha mantenido después, cada vez se muestran más determinantes para entender la dificultad revertir desmovilización en que estamos. Las opciones autoritarias reaparecen con una profundidad inesperada; se dan formas nuevas y viejas de la violencia que asola a la población; los líderes, cuadros, intermediarios y intelectuales que desaparecieron en ese momento y ahora serían toda la franja intermedia que falta; el miedo instalado en muchas de las comunidades que en su día acuerparon la rebelión contra el régimen militar, que hoy hace que, incluso sea para ellas. Difícil *imaginar* que

acá puede ocurrir como en Bolivia, que se puede salir de esta situación sin provocar de nuevo las iras de los poderosos.

Todo este ejercicio de comprensión histórica no debe ocultar el hecho de que, en estas circunstancias, hubo un sector importante de la dirigencia mayanista que optó conscientemente por la vía de la no confrontación y no invirtió su capital político en reforzar la capacidad de organización y presión de las bases, sino en hacerse un lugar en el Estado. En estos momentos, parece que esta estrategia es cada vez más cuestionada por los mismos actores mayas. Por un lado, es cuestionada por los mismos dirigentes que han buscado en la contienda electoral la forma de abrir espacios y obtener más poder. No parece que esta decisión vaya a suponer renunciar a la forma de hacer política que se viene manejado; pero implica una necesidad de buscar fuerzas propias, negociar alianzas, y crear un discurso que cale en la gente. Temas dejados de lado, como la autodeterminación, autonomía y la relación con el estado guatemalteco, vuelven a aparecer en el debate: en Demetrio Cojtí 2007 publica su último trabajo: “*Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional*”.

Por otro lado, parece que el sector “crítico”, que busca mayor contacto con las bases y una acción más cercana a la izquierda indígena latinoamericana comienza en el camino de lo que quizá podría ser una “partido étnico”.²² Paradójicamente, el derrumbe de la izquierda local a lo mejor se convierte en su oportunidad. Hay un aumento de la actividad a nivel local, que está llegando a activar las organizaciones nacionales.

22 Los días 29 y 30 de marzo de 2008 se realizó en Sololá el Primer Encuentro Nacional de Comunidades en Defensa del Territorio y la Madre Naturaleza. Además de las comunidades, concentró a una cantidad de instancias que no se había dado antes alrededor de este tema, incluyendo coordinadoras mayas y campesinas, la izquierda clásica, ONGs nacionales e incluso a la estatal CODISRA. El primer acuerdo reza: “Fortalecer y promover la organización y la formación política en nuestras comunidades, municipios y regiones lingüísticas”.

Bibliografía

Alcántara, S. M. y Marenghi, P. (2007): *Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral*, Salvador Martí i Puig, editor, *Pueblos indígenas y política en América Latina, el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. (Barcelona, CIDOB).

Arias, A. (1985): *El movimiento indígena en Guatemala: 1970-1983, Movimientos populares en Centroamérica*. FLACSO, UNU, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. (San José, Costa Rica).

AVANCSO.(2008): *Las políticas de reconocimiento. Una mirada al quehacer sobre racismo y discriminación en Guatemala*, (Guatemala, textos para el debate nº 20. Avocación para el Avance de las Ciencias Sociales).

Ba T, M. (2007): *El movimiento Winaq en el escenario político actual*, (Guatemala, El Observador Electoral número 1).

FLACSO Guatemala y Fundación Friedrich Ebert. (2007): *Movimiento Winaq, la controversia: ni a la izquierda ni a la derecha*, (Guatemala).

Álvarez, A, V. y Sáenz, T, R. (compiladores). (2008): *Pueblos indígenas: Estado, democracia y partidos políticos en el continente Abya Yala*, (Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales).

Ball, P; Kobrak, P. y Spirer, H. (1999): *Violencia institucional en Guatemala 1960 a 1996: una reflexión cuantitativa*, (Washington, American Association for the Advancement of Science / Centro Internacional para Investigaciones de Derechos Humanos).

Bastos, S. (2004): *Etnicidad y fuerzas armadas en Guatemala*. Algunas ideas para el debate, (Guatemala. FLACSO-Guatemala).

_____, y Brett, R. *El movimiento maya de Guatemala en la década después de la paz*, (Guatemala, FyG Editores).

_____, y _____. *La movilización indígena en Huehuetenango*, (Guatemala, F y G Editores).

_____, y Cumes, A. (2007): *Construcción de la identidad maya como un proceso político*, (Guatemala, FLACSO / CIRMA).

_____, y Camus, M. (1993): *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas*, (Guatemala, FLACSO-Guatemala).

_____; Hernández, D. y Méndez, L. (2008): *Resarcimiento y reconstitución del Pueblo Maya en Guatemala: entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal*, (Coordinadoras CIESAS / FLACSO Guatemala / FLACSO Ecuador, México).

CALDH, (2004): *Genocidio y racismo: La dimensión étnica del conflicto armado en Guatemala*, (Guatemala, en Primer Encuentro: Genocidio, la máxima expresión del racismo).

Brett, R. y FyG Editores. (2006): *Los actores sociales en una década olvidada*. Guatemala, (El Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala 1985-1969).

UNICEF. (2008): *La ausencia de la demanda autonómica en Guatemala*, (Ecuador, Universidad de York, FLACSO Ecuador, GTZ, Quito).

FLACSO-Guatemala.(1995): *Abriendo caminos. Las organizaciones mayas desde el Nobel hasta el Acuerdo de Derechos Indígenas*, (Guatemala).

_____. (2003): *Entre el mecapan y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*, (Guatemala).

Bengoa, J. (2000): *La emergencia indígena en América Latina*, (México. Fondo de Cultura Económica).

Brett, R. (2004): *Racismo y genocidio guatemalteco 1981-1983*. (Guatemala, Centro de Acción Legal en Derechos Humanos).

F y G Editores. 2006: *Movimiento social, etnicidad y democratización en Guatemala 1985-1996*, (Guatemala).

F y G Editores. (2007): *Una guerra sin batallas. Del odio, la violencia y el miedo en el Ixcán y el Ixil. 1972-1983*, (Guatemala).

Burguete, C. y Mayor, A. (2007): *Cumbres indígenas en América Latina. Resistencia y autonomía*, (*Memoria*, nº 220, junio).

Revista Liminar. (2007): *“De organizaciones indígenas a partidos étnicos: nuevas tendencias de las luchas indias en América Latina”*. *Estudios Sociales y Humanísticos*, (CESMECA-UNICACH, Tuxtla Gutiérrez).

Camus, M. (2008): *“La sorpresita del Norte. Migración internacional y comunidad en Huehuetenango”*, (Guatemala, INCEDES / CEDFOG).

O’Neill, K; Thomas, K. *The Social Experience of “Las Violencias” in Guatemala City*, (Indiana University / Harvard University).

Carmack, R. (1991): *Guatemala: Cosechas de Violencia*, (Costa Rica. FLACSO-Costa Rica).

Casaus, M. (2008): *Genocidio: ¿la máxima expresión del racismo en Guatemala?”*, (Guatemala, F y G Editores).

Castillo, I: *En torno a especificidades observables en movimientos indígenas de lucha contra la acumulación global en el altiplano occidental guatemalteco*, (Guatemala, F y G Editores).

CEH. (1999): **Memoria del silencio**, (Guatemala, Informe presentado por la Comisión de Esclarecimiento Histórico).

Cojtí, D; Waqí', Q. (1997): **Ri Maya' Moloj pa Iximulew. El movimiento maya en Guatemala**, (Guatemala, Editorial Cholsamaj).

Ri K'ak'a Saqamaq' pa Iximulew. (2005): **La difícil transición al estado multinacional. El caso del estado monoétnico de Guatemala**, (Guatemala. Editorial Cholsamaj).

Waqib' Kej y Fundación Cholsamaj. (2007): **Nuevas perspectivas para la construcción del Estado multinacional**, (Guatemala).

COMG. *Rujunamil ri Mayab' Amaq'*. (1991): **“Derechos específicos del pueblo maya”**, (Guatemala, Rajpopi' ri Mayab' Amaq', Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala).

CORPUMA. (2003). **Resarcimiento justo y digno. Para las víctimas del genocidio del pueblo maya y del conflicto armado interno**, (Guatemala, Coordinadora de Organizaciones para el Resarcimiento del Pueblo Maya).

Ekern, S. (2006): **Making government: community and leadership in Mayan Guatemala**, (Oslo. University of Oslo, Dissertation for the Degree of Dr. Polit., Department of Social Anthropology).

Esquit, E. (2003): **Caminando hacia la utopía. La lucha política de las organizaciones mayas y el Estado en Guatemala**, (Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala. Instituto de Estudios Interétnicos).

Falla, R. (1978): **El movimiento indígena**, (Estudios Centroamericanos).

Fisher, E y R. Brown, M. (1999): **Activismo cultural maya**, (Guatemala, Rujotaiyixik ri Maya' B'anob'al. Editorial Cholsamaj).

Hale, C. (2004): *Re-pensando la política indígena en la época del 'indio permitido*, (Guatemala, Ponencia para la conferencia, “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”).

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales. (2007): *Más que un indio*, (Guatemala, *Ambivalencia racial y multiculturalismo neoliberal en Guatemala*).

INE. (2004): *X Censo Nacional de Población, 2002*, (Guatemala. (Instituto Nacional de Estadística).

Jonas, S. (1994): *La batalla por Guatemala. Rebeldes, escuadrones de la muerte y poder estadounidense*, (Guatemala, FLACSO-Guatemala y Nueva Sociedad, Caracas).

Le Bot, Y. (1995): *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala 1970-1992*, (México, Fondo de Cultura Económica).

Leyva, X; Burguete, A y Speed S. (2008): *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina*, (Hacia la investigación de co-labor CIESAS / FLACSO Guatemala / FLACSO Ecuador, México).

MacLeod, M. (2008): *Luchas político-culturales y auto-representación maya en Guatemala*, (México, Tesis del Doctorado en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México).

Morales S, J.R. (2007): *Religión y política. El proceso de institucionalización de la espiritualidad maya en el contexto del y Movimiento Maya guatemalteco*, (Guatemala, Editorial de Ciencias Sociales, FLACSO Guatemala).

ODHAG. (1998): *Guatemala. Nunca más*, (Guatemala, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala).

Palma, S. I. (2004): *Después de Nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*, (Guatemala, FLACSO Guatemala).

Pérez S, J.P. y Mora, M. (2007): *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*, (Costa Rica, Fundación Carolina y FLACSO, Costa Rica).

PNUD. (2005): *Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural. Informe de desarrollo humano 2005*, (Guatemala, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

Reyes, V. (1998): *Poder local y bosques comunales*, (Guatemala, FLACSO, Guatemala).

Robinson, W.I. (2003): *Transnational conflicts. Central America, social change and globalization*, (Londres. Verso, New Cork).

Rull, M. (2008): *L'entrée en politique des Amérindiens: le cas du Guatemala (1985-2003)*", Francia, Université de Toulouse – Le Mirail, Toulouse).

Samayoa, C.V.(2007): *Ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados. Dimensión jurídica, social y humana del fenómeno y la responsabilidad del Estado de Guatemala en la mal llamada 'limpieza social'*, (Guatemala, ICCPG, SEDEM).

_____ (2008): *Violencias y estigma: ¿viejas o nuevas modalidades de ejercicio del poder en el contexto de la globalización?*, (Guatemala, FLACSO-Guatemala y Universidad de Córdoba).

Santacruz, W. (2007): *10 años de conflictividad agraria en Guatemala, una aproximación*, (Guatemala, FLACSO, Guatemala).

Schirmer, J. (1999): *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*, (Guatemala. FLACSO-Guatemala).

SEPAZ; FONAPAZ. (2005): *Agenda pública hacia los pueblos indígenas en le marco de los acuerdos de paz. 2005 – 2012*, (Guatemala, Documento de trabajo)

Sieder, R. (2008): *Entre la multiculturalización y las reivindicaciones identitarias: construyendo ciudadanía étnica y autoridad indígena en Guatemala*, (Guatemala, FLACSO, Guatemala).

Stoll, D. (1999): *Entre dos fuegos, en los pueblos ixiles de Guatemala*, (Quito, Ediciones ABYA-YALA).

Taracena, A; Gordillo E y Sagastume, T. (2004): *Etnicidad, estado y nación en Guatemala 1808-1944*, (Guatemala, Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Torres R, E. (2007): *Las izquierdas, Rigoberta Menchú, la historia*, (Guatemala, F y G Editores).

Tzaquital, E; Ixchiú P y Romeo, T. (2002): *Alcaldes comunales de Totonicapán*, (Guatemala, Secretaría de Coordinación de la Presidencia y Comisión de la Unión Europea).

Uk'u'x B'e. (2005): *El movimiento maya. Sus tendencias y transformaciones (1980-2005)*, (Guatemala, Asociación Maya Uk'u'x B'e).

Van Cott, D. (2007): *De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas*, (Barcelona, CIDOB).

Warren, K. (1998): *Indigenous movements and their critics. Pan-Maya activism in Guatemala*, (Princeton University Press, New Jersey).

Kay, B; Jackson Warren and Jean E. Jackson. (2003): ***“Voting against indigenous rights in Guatemala: Lessons from the 1999 Referendum”***. (Texas, University of Texas Press, Austin).

Zepeda L, R. (2005): ***Las violencias en Guatemala. Algunas perspectivas***, (Guatemala, FLACSO y UNESCO).



ENCUENTROS

Centroamérica: gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible

Elsa Lily Caballero Zeitún
UNAH, Honduras

1. Las grandes transformaciones urbanas

En el siglo XX se presenciaron dos grandes transformaciones urbanas, primera, la expansión del capitalismo urbano con el aparecimiento de las grandes urbes, la conurbanización, la formación de las áreas metropolitanas y segunda, el fenómeno urbano, producto de la globalización económica, la jerarquía económica y política entre ciudades.

Con la primera, la vida urbana revolucionó y aceleró los patrones de desarrollo de la economía, la cultura, la política y formas muy variadas de la acción social; se da un impulso a la diferenciación jerárquica y diversificación entre distintos tipos de trabajo intelectual, manual, técnico y político. La explosión demográfica provocada por el mejoramiento de las capacidades alimenticias y los avances en el manejo sanitario y de la salud humana. La demanda de mano de obra no agrícola, la centralización del poder político y económico en ciudades

capitales y ciudades industriales, como tendencia generalizada, provocaron el desarrollo de las grandes concentraciones humanas en casi todo el planeta, bajo un modelo centralizado y concentrado de actividades económicas en un territorio limitado.

El modelo típico de ciudad industrial consistía en la organización urbana de las grandes urbes, cuyo patrimonio sería la industria y los servicios. Desde esos centros urbano-productivos se distribuía la mercancía hacia otros centros urbanos, hacia otros países, hacia las actividades de explotación y extracción primaria. Este fenómeno permitió la concentración de más y mejores servicios en las grandes ciudades y las metrópolis y excluyó de esos beneficios a pequeños centros urbanos que subsistían por sus vínculos productivos con el sector primario.

De los abundantes estudios contemporáneos sobre la ciudad latinoamericana se recupera la estructura monocentrista de la red urbana y la disparidad municipal en el ámbito nacional, como el impacto de los ejes de acumulación. La ciudad principal como la articuladora de procesos de acumulación nacional e internacional a partir del modelo de sustitución de importaciones y de la agroexportación. Quedan otras ciudades fuera de los beneficios del desarrollo urbano, al privilegiar zonas de inversión por lo general localizadas en o en torno a un gran centro urbano o área metropolitana.

En la ciudad-centro político o ciudad industrial se instaló la nueva base productiva para la industrialización sustitutiva. La hiperurbanización es el fenómeno más estudiado de la realidad urbana latinoamericana; los aportes más significativos están orientados a analizar y explicar el fenómeno de la crisis urbana generalizada (Castells, 1985) que se presenció en todas las ciudades de la región que emprendieron la modernidad y el desarrollismo de postguerra y

las políticas públicas de urbanización, acompañadas del apareamiento y desarrollo del movimiento reivindicativo urbano.

La planificación y desarrollo urbano moderno ignoró la presencia de culturas diferentes, afianzándose en un sólo modelo de ciudadano que en América Latina no era generalizado, trabajo–salario–consumo (Serrano, 1993), el del automóvil privado, mano de obra calificada y familias pequeñas, negándose la multiculturalidad provocada por la migración rural-urbana. El diseño individualista de la ciudad moderna se contrapuso a la tradición comunitaria y familiar de las nuevas poblaciones urbanas.

El explosivo crecimiento urbano que chocó con un espacio construido lentamente a través de varios siglos, dio forma a la dualidad urbana: la ciudad moderna y la ciudad autoconstruida. La primera alojó a los habitantes y funciones de acumulación de capital y la segunda a la población generadora de riqueza pero excluida de los beneficios de la acumulación.

Junto a los grandes edificios modernos, barrios residenciales, grandes avenidas y bulevares, crecieron desproporcionadamente las llamadas manchas de segregación residencial o barrios populares donde se concentró y reprodujo la pobreza urbana, lo que Teolinda Bolívar (1993) denomina, la construcción de las dos ciudades, la formal y la autoconstruida.

Asentamientos humanos que se entretejieron entre los nuevos espacios de ampliación del perímetro urbano y los viejos centros históricos que entraron en un progresivo deterioro cuando sus dueños los dejaron en inquilinato sin mantenimiento y empezaron a ser usados por poblaciones de escasos recursos con grandes índices de hacinamiento.

La fuerte intervención del Estado en lo urbano es uno de los actos sobresalientes de la época mediante planes urbanísticos, reglamentos, normas, leyes, además de la inversión estatal en el reordenamiento y acondicionamiento físico de la ciudad, así como proyectos de grandes avenidas, bulevares, anillos periféricos, destrucción de los centros históricos y construcción de grandes complejos de edificios públicos y privados; la zonificación es uno de los principales instrumentos de la planificación urbana.

Esta forma particular de desarrollo de las ciudades mediante la construcción formal y la autoconstrucción. El dejar hacer, dejar pasar para unos y la prohibición para los otros se convirtió en el patrón de ordenamiento territorial y de organización de los asentamientos humanos, patrón de construcción y consolidación de la ciudad moderna latinoamericana. (Caballero, 2001, pág. 113).

Como asegura O'Connor (1998), los costos de reparación de estos daños aún no han sido calculados y aún más grave, los costos sociales de esa forma de construcción de asentamientos humanos son irrecuperables, ya que el capital familiar-individual al final no constituye una inversión segura, y la inversión social-gubernamental siempre resultará insuficiente e incompleta, pues será una inversión de reparación de daños.

La segunda gran transformación podemos situarla hacia finales de la década de los 70 y en la década de los 80, que para América Latina significó la crisis de la deuda externa y la aplicación de las políticas neoliberales, con el consenso de considerarla como la década perdida, al llegar a los más altos niveles de índices de pobreza. Es desde las ciudades y mediante inversión privada que se inicia la internacionalización de las comunicaciones y de los negocios, la electrónica, el satélite, la internacionalización del nuevo modelo de

producción industrial descentralizada, la industria maquiladora que aprovecha la ventaja comparativa de la abundante mano de obra barata con costos de reproducción muy bajos por los fracasos de las políticas sociales. Se abre la época de las ciudades globalizadas.

Hacia finales de siglo XX y proyectando el siguiente, el paisaje urbano no sólo seguirá dominando la forma de vida del planeta, sino que, junto a la globalización de la economía, la centralización de las grandes decisiones financieras y la descentralización de los procesos productivos, está provocando una reorganización del sistema urbano y su jerarquía a nivel mundial. La globalización, como fenómeno de reorganización política y económica mundial, ha modificado sustancialmente y en muy poco tiempo el sistema de interrelaciones y funciones urbanas: *“El proceso de globalización y la informacionalización de los procesos de producción, distribución y gestión, modifican profundamente la estructura espacial y social de las ciudades en todo el planeta ... La emergencia de nuevos patrones de asentamientos espaciales, tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo ... la emergencia de mega ciudades; los modelos de ciudad dispersa y la articulación entre viejas y nuevas formas de urbanización”* (Borja, Castells, 1999, pág.35).

En la era de la globalización, la concentración de centros de poder financiero y decisional, la descentralización productiva y el desarrollo de las comunicaciones, es lo que reorganiza las nuevas formas de configuración de los espacios urbanos, creando grandes circuitos interurbanos con cadenas de funciones y servicios especializados a nivel internacional: *“Por encima de su larga historia como centros de comercio y finanzas internacionales, las ciudades funcionan ahora de cuatro nuevas formas; primero, como puntos direccionales de la organización de la economía mundial, altamente concentrados;*

segundo, como localizaciones claves para finanzas y firmas de servicios especializados; tercero, como lugares de producción, incluyendo la producción de innovación en estos sectores avanzados (de servicios); y cuarto, como mercados para los productos e innovaciones producidos”. (Borja, Castells, 1999, pág. 41)

Bajo el ambiente actual de globalización, se produce el fenómeno de enormes proporciones urbanas por el sistema de interconexión urbana entre grandes, medianos y pequeños centros urbanos. La industria maquiladora, por ejemplo, en el nivel de producción-ensamble, tiende a ubicarse en ciudades pequeñas e intermedias de América Latina conectadas a los grandes centros urbanos de poder mundial.

Dado el sistema descentralizado de la producción a nivel mundial, las ciudades latinoamericanas desmontan sus estructuras de sustitución de importaciones, el caso típico de la ciudad de Montevideo y Buenos Aires, que hoy en día pasan por un proceso de reconversión física de grandes edificaciones industriales para otros usos o la destrucción de los mismos.

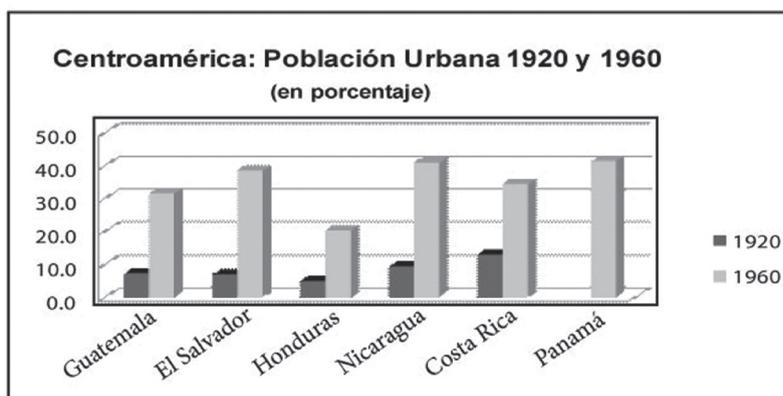
El nuevo modelo de producción descentralizado y la reestructuración interurbana a nivel mundial, choca con la estructura centralizada de las redes de servicios y redes urbanas de la región, donde son las ciudades capitales y unas pocas ciudades secundarias las que han concentrado la mayor expansión urbana, concentración de infraestructura, servicios productivos, mano de obra y servicios básicos.

2. Centroamérica el espacio urbano socialmente construido

Centroamérica enfrentará la gran transformación urbana hacia los años 50 con el proceso de integración económica centroamericana, con el cual se transitó de una estructura agraria de monocultivo dominada

por el café y banano, a la diversificación productiva para la exportación y la sustitución de importaciones. La migración rural-urbana, el gobierno central como fuente de empleo urbano, la instalación de la industria de sustitución, la concentración de los servicios de educación, salud, sistema financiero y varios servicios a la producción, alimentaron la explosión demográfica urbana y colocaron a las ciudades capitales en la primacía de la jerarquía urbana de la región.

Gráfico N° 1



Fuente: datos 1920, Bulmer-Thomas, Victor, 1993, pág. 330;
Datos 1960, Lungo Uclés, Mario, 1989, pág.15

Este proceso de urbanización se dio en el escenario de: la Alianza para el Progreso, el desarrollo del movimiento revolucionario de Guatemala, Nicaragua y el Salvador, las propuestas de análisis científico político desde la perspectiva latinoamericana con las teorías de la CEPAL y la Teoría de la Dependencia, la puesta en marcha de planes de desarrollo nacional para la sustitución de importaciones y el Mercado Común Centroamericano, la modernización y centralización del Estado y el rol protagónico del militarismo como agente de reformas y represión.

La propuesta de modernización urbana, con los planes de desarrollo urbano (METROPLAN) se diseñaron bajo la idea de ciudades para

la instalación de las fábricas de sustitución de importaciones, la transportación en automóvil y familias nucleares pequeñas (modelo ideal de familia trabajadora nuclear con 1 a 3 hijos); esto, se define hoy, como la visión unilineal de la ciudad. (Caballero, 2001, pág. 219). Las intervenciones urbanas más importantes se dieron en las ciudades capitales; se provoca el crecimiento de las ciudades de Panamá, San José, Managua, San Salvador y Guatemala y en el caso hondureño se fortalece la bipolaridad urbana en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Con la inversión pública en la habilitación de infraestructura urbana, la reconfiguración del espacio urbano se dio mediante tres procesos definitivos en el diseño de la ciudad:

Primero, las inversiones en el sector formal de la ciudad con alta rentabilidad; incluyen, además de la infraestructura productiva, la vivienda y servicios básicos de los habitantes incluidos en la ciudad formal.

Segundo, la inversión de baja rentabilidad en el acondicionamiento del hábitat popular urbano, realizada por los propios usuarios a través del desarrollo de la organización y movilización reivindicativa urbana, como el medio para tener acceso al suelo y los servicios formales de la ciudad.

Tercero, el deterioro de los viejos centros históricos que fueron ocupados por el sector informal en cuyo perímetro se concentraba la mayor cobertura de infraestructura urbana. (Caballero, 2001, págs. 213 y 214).

En la región, la modernización urbana se vio enfrentada por terremotos de gran impacto que reconfiguraron la estructura urbana de ciudades capitales como Managua y San Salvador.

Al consolidarse los asentamientos urbanos en precario, que para las décadas de los ochentas ya ocupaban alrededor del 50% de las ciudades

capitales, empezaron a ser objeto de acciones de mejoramiento de calidad del barrio. El gobierno central, las alcaldías, las ONG's e iglesias, realizaron acciones donde se conjugaba la solidaridad, la caridad, la política partidaria.

Poco a poco, los pobladores pobres de la ciudad cambiaron el perfil de sus acciones organizadas, del movimiento reivindicativo pasaron al proceso de consolidación y mejoramiento de los asentamientos populares. Junto a la construcción de edificios públicos, privados y complejos habitacionales de la ciudad formal se consolidó el barrio, como un hábitat desmejorado pero totalmente integrado a la dinámica y economía urbana. Allí se alojaron los protagonistas del explosivo crecimiento del sector informal de la economía, que con el paso del tiempo, demostró ser la única alternativa económica de cientos de miles de familias que, imposibilitadas en su acceso a la economía y la ciudad formal, hicieron de la informalidad el mecanismo de articulación e integración a la sociedad que los segregaba.

Esta forma particular de desarrollo de las ciudades mediante la construcción formal y la autoconstrucción, desbordando el perímetro urbano sin ningún control y sobrecargando los sistemas de servicios existentes, fue posible por la forma de actuación de los gobiernos centrales y municipales, particularmente estos últimos muy debilitados por la presencia del gobierno central en las ciudades capitales y la centralización de servicios públicos como la energía, los alcantarillados, el agua, la telefonía. Por una parte, la construcción formal de la ciudad se fomentó con la aprobación de proyectos habitacionales, edificios públicos y privados, la infraestructura urbana; en este caso, las amenazas de origen natural, posibilitaron que en ciudades como Guatemala, Managua, San José, Panamá y San Salvador se generalizara el uso de normativa de construcción antisísmica para el sector formal. Por otra parte, los asentamientos en irregulares y

en precario se construyeron de forma espontánea sin servicios ni normativa de ningún tipo.

A partir de la década del 90, se logran los acuerdos de paz, se establecen las políticas de ajuste estructural y se inician negociaciones de tratados de libre comercio. Desde las ciudades y principalmente con inversión privada se inicia la internacionalización de las comunicaciones; los negocios de intermediación y franquicias; la producción industrial descentralizada con la industria maquiladora; el desarrollo comercial y financiero regional y libre movilización entre Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras (CA-4). Con estas acciones, en Centroamérica se abre la época de las ciudades globalizadas, estructuralmente determinadas por la ciudad del desarrollismo.

Las ciudades de la región se empiezan a reorganizar, pasando de ciudades para la industria sustitutiva a ciudades prestadoras de servicios y producción bajo el formato de descentralización productiva internacional para participar en la globalización de la economía. No obstante, está presente el desequilibrio territorial, este, aparece en toda su magnitud con la crisis de los servicios públicos urbanos, los serios problemas de abastecimiento de servicios básicos, por obsolescencia de los existentes, crisis de recursos hídricos y energéticos, crisis del transporte y congestionamiento urbano con la pérdida de tiempo y gasto en reparaciones y combustible. Además, la incapacidad de las entidades centralizadas para la gestión de los mismos y las dificultades de los gobiernos locales que, reducidos durante varias décadas, pierden capacidad técnica y legitimidad en la gestión de la ciudad.

La modernización de la ciudad consolidó el modelo de las dos ciudades articuladas y en un mismo perímetro urbano, la ciudad formal y la ciudad autoconstruida, la ciudad de los grandes negocios y la ciudad de los autoempleados. La ciudad con agua, alcantarillado,

luz eléctrica, recolectores de basura, calles pavimentadas, colegios privados, clínicas, hospitales especializados, teléfono, fax, cable, antenas parabólicas y, a unos cuantos metros de distancia, la ciudad de las calles de tierra, sin agua ni servicios sanitarios, con escuelas y servicios de salud públicos desabastecidos, mal acondicionados, la ciudad de los que viven bajo los puentes, la de los niños y niñas de la calle, de las familias de la calle, de los sin techo. Ambos procesos constituyen la ciudad sin equidad que ha generado una cultura de violencia urbana que hoy en día es motivo de políticas y programas de manera generalizada en todas las ciudades de la región.

En el presente siglo, la población de la región sobrepasa los 30 millones de habitantes y se estima que más de un quinto vive en las ciudades capitales. La concentración poblacional en las ciudades capitales sigue siendo una de las características relevantes de la región y como nuevo fenómeno urbano se tienen las áreas metropolitanas constituidas por procesos de conurbación, donde solamente el área metropolitana de San Salvador consolida un organismo de gestión metropolitana (OPAMS) y el intento en 1982 en el área metropolitana

Cuadro N° 1

Centroamérica: Población en Áreas Metropolitanas 2000

Área Metropolitana	Porcentaje
San José, Costa Rica	27,1
Gran San Salvador, El Salvador.	21,6
Guatemala, Guatemala.	19,1
Tegucigalpa, Honduras.	12,5
Valle de Sula, Honduras*	36,0
Managua, Nicaragua.	19,2
Panamá. Panamá.	45,1

Fuente: CEPAL Estadísticas Sociales, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009.

* Caballero, Elsa Lily; Menjivar Gladys; Maradiaga, Javier; Chain, Ivonne. 2008. pág. 20.

de San José (OPAM) han constituido un organismo para la gestión del área metropolitana.

La forma en que se ha dado el crecimiento urbano de la región se ha convertido en un problema, que se caracteriza como “un desarrollo urbano desordenado que convierte a las ciudades en crecientes escenarios de riesgo” (PNUD, 2003, p.209). Entre los problemas que más afectan a la población se destacan: los de salud y salubridad, vivienda y servicios básicos, tenencia de la tierra, violencia, la pobreza y la ocupación de áreas de riesgo.

Cuadro N° 2

Centroamérica: Sistema de Eliminación de Excretas en Áreas Urbanas 2008

País	Porcentaje de Cobertura
Costa Rica	39,9
El Salvador	59,6
Guatemala	64,4
Honduras	62,4
Nicaragua	21,1
Panamá	--

Fuente: CEPAL Estadísticas Sociales, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009.

La sobre población de estas ciudades y la ubicación en zonas de riesgo ha maximizado las amenazas de riesgos ambientales; la recurrencia de este tipo de eventos hace mucho más difícil las condiciones de sobrevivencia de la población urbana y particularmente de la población pobre. Entre los factores de mayor incidencia están las deficiencias de los sistemas de recolección de basura, la contaminación atmosférica principalmente por emisión de partículas suspendidas por uso de vehículos de diesel y de monóxido de carbono, contaminación

de aguas superficiales por desechos orgánicos por las deficiencias en el tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales, considerado éste el problema ambiental más serio de las ciudades de la región. (PNUD, 2003, págs. 213–217).

“A principios del siglo XXI la pobreza sigue siendo muy alta, y por el efecto del crecimiento de la población, hay más personas pobres que hace diez años. Tanto en el caso de la pobreza de ingresos como en la atención de necesidades básicas hay grandes inequidades. En el 2001, la mitad de los centroamericanos (58.8%) tenían niveles de ingresos inferiores a los considerados como mínimos para llevar una vida digna – prioridad del desarrollo humano – y una de cada 4 personas (23%) se encontraba en una situación de pobreza extrema, es decir no disponía de los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación” (PNUD, 2003, pág. 47).

Cuadro N° 3

Centroamérica: Incidencia de la Pobreza Total y Extrema 2001

	Pobreza Total			Pobreza Extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Centroamérica	50,8	33,6	67,9	23,0	10,8	35,1

Fuente: PNUD, 2003 pág. 53.

Entre las condicionantes explicativas de la pobreza urbana se ha indicado al éxodo de la población rural, primero por la magnitud de los procesos migratorios y segundo por las características de los emigrantes, grandes contingentes de población con muy baja calificación y por lo general sin capacidad de ahorro que al llegar a la ciudad se ven obligados a ocupar las áreas más precarias en cuanto a condiciones de habitabilidad y por no poseer capital y calificación terminan por engrosar el refugio económico del sector informal.

Cuadro N° 4**Centroamérica: Población Urbana Autoempleada 2008
(en porcentaje)**

País	Cuenta Propia
Costa Rica	18,2
El Salvador	30,9
Guatemala	34,2
Honduras	37,0
Nicaragua	35,3
Panamá	19,0

Fuente: CEPAL Estadísticas Sociales, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009.

Al convencional análisis de la pobreza basado en ingresos o necesidades básicas se le agregan otras dimensiones por el reconocimiento de la multicausalidad del fenómeno, particularmente el de la pobreza urbana. Se identifican dimensiones de incidencia importantes en la región centroamericana: *“a) la violencia social, más intensamente la violencia juvenil y la violencia doméstica; b) procesos de segregación espacial, y una acumulación de tensiones por la falta de regularización / legalización de la propiedad urbana; c) carencia de poder social de los grupos más vulnerable, especialmente estratos pobres de zonas marginales en las ciudades; d) crecimiento y dependencia del ingreso en el sector informal urbano para los estratos de pobres urbanos; e) aumento del empleo precario y una baja en la productividad del trabajo; f) el impacto diferenciado y más agudo de la pobreza sobre grupos vulnerables: indígenas, mujeres, ancianos, niñez y jóvenes; y finalmente, g) el fenómeno de la migración, que se expresa en dos formas: como un continuado aumento de los flujos de*

población del campo a la ciudad, y de los distintos países hacia el Norte, y hacia otros países Centroamericanos, como es el caso de la migración de familias Nicaragüenses pobres a Costa Rica". (York, University, 2004, p 15).

Bajo el ambiente actual de globalización, se produce el fenómeno de enormes proporciones urbanas por el sistema de interconexión urbana entre grandes, medianos y pequeños centros urbanos. La industria maquiladora, por ejemplo, en el nivel de producción-ensamble, tiende a ubicarse en ciudades pequeñas e intermedias de la región, como San Marcos, Soyapango y Antigua Cuscatlán en El Salvador, Choloma, Villanueva y Puerto Cortés en Honduras, conectadas a los grandes centros urbanos de poder mundial.

Dado el sistema descentralizado de la producción a nivel mundial, en ciudades como San Pedro Sula, San José y San Salvador, la industria maquiladora incrementa la población de las áreas metropolitanas en los pequeños municipios aledaños cuyas poblaciones oscilaban entre los 30 a 40 mil habitantes y pasan a alojar hasta 300 mil personas en períodos muy cortos, como es el caso de los municipios conurbados en el Valle de Sula (Caballero, Elsa Lily; Menjivar Gladys; Maradiaga, Javier; Chain, Ivonne. 2008).

El nuevo modelo de producción descentralizado y la reestructuración interurbana a nivel mundial, choca con la estructura centralizada de las redes de servicios y redes urbanas de la región; las ciudades capitales y unas pocas ciudades secundarias son las que concentran la infraestructura, servicios productivos, mano de obra y servicios urbanos.

En esta nueva coyuntura mundial, las ciudades de la región se ajustan a los cambios de la globalización que demandan la presencia de consumidores de los nuevos productos de la electrónica y la comunicación satelital, pero arrastran las deficiencias de grandes

y pequeños centros urbanos desprovistos de condiciones para el nuevo mercado.

Las ciudades de la región se constituyeron en centros de reproducción de la exclusión social y la vulnerabilidad, ya que el modelo de sustitución de importaciones no duró lo suficiente (1950-1970) para generar una clase media y sector obrero; fueron pocas las ciudades donde se instaló una industria de sustitución que exigiera la calificación de mano de obra; por ello, la explosión del Sector Informal Urbano de los años ochentas, pudo dar alojamiento a los cientos de miles de pobres en ocupaciones de muy baja calificación o calificaciones tradicionales, con limitada tecnología incorporada, que, al momento de provocarse la liberalización del mercado, han sido los primeros afectados, como ha sucedido con la industria artesanal de Centroamérica: el calzado, los textiles, envasado de alimentos, la metalmecánica, la madera etc., han sido desplazados por las importaciones de productos usados y de importaciones de Estados Unidos, México y del Oriente.

En cuanto a la gestión de la ciudad, a partir de los años noventas, junto a las políticas neoliberales, los procesos de pacificación y los procesos de democratización en la región, se promovieron procesos de desarrollo municipal y local en ciudades intermedias y pequeños municipios, bajo políticas de descentralización y privatización de servicios públicos, redes urbanas con serios problemas en sus capacidades de gestión económica, política, social y organizativa.

A pesar de la fuerte presencia de los gobiernos centrales, los gobiernos municipales irrumpieron en el escenario político y de gestión de ciudad. En Honduras se aprobó la ley de municipalidades y dejan las bases jurídicas para la autonomía municipal. En El Salvador muchas alcaldías importantes tienen gobierno del Frente Farabundo Martí, en Nicaragua, el Frente Sandinista construye una estructura

de movimiento social y algunas alcaldías con gobierno del Frente y en Guatemala algunas alcaldías son recuperadas por el movimiento indigenista. En los últimos cinco años se ha estado promoviendo procesos de regularización de tierras y legislación en ordenamiento territorial. Junto a los cambios en la estructura municipal, se dio el apareamiento de grupos ciudadanos por la defensa de los derechos humanos, defensa de la ecología e iniciativas de recuperación de centros históricos.

Por los impactos del Huracán Mitch y a partir de los Acuerdos de Estocolmo (1999), en Honduras y Nicaragua se diseñan estrategias de reducción de la pobreza y en El Salvador y Guatemala programas de combate a la pobreza. En estos instrumentos de política pública, además de las medidas para combatir la pobreza rural, se contemplan medidas para combatir la pobreza urbana, mediante programas de micro crédito; ampliación de la cobertura de servicios de educación, salud y servicios básicos; programas de regularización de tierras y la actuación sobre centros históricos, destacan entre las medidas aplicadas en algunas de las ciudades centroamericanas.

La presencia de nuevos actores ha ido cambiando el tradicional comportamiento pasivo y paternalista de las alcaldías frente al gobierno central y su involucramiento en otro tipo de problemas en el ámbito municipal. Signos de un incipiente proceso de descentralización.

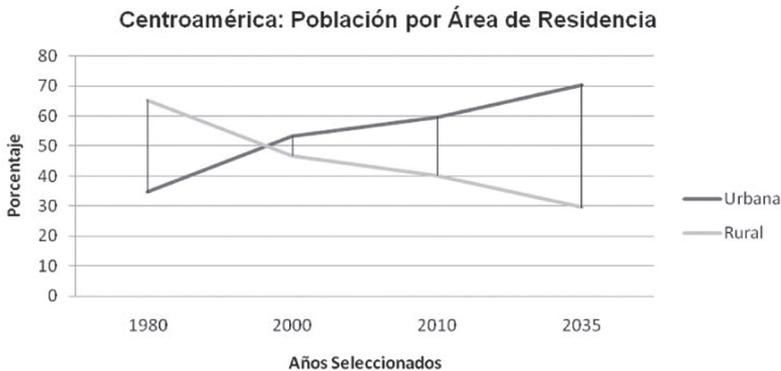
Ya sea por exigencia de los organismos internacionales y/o por la reivindicación propia de las colectividades municipales, éste es el nuevo escenario para el siglo XXI, con la expectativa y ensayos de la municipalización y la privatización de servicios públicos, sin tener certeza de sus resultados, con tiempos y ritmos variados, las ciudades Centroamericanas transitan hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales, devolviéndole poco a poco a las alcaldías la función política

y administrativa de gestión de ciudad, escenario de gestión que deberá asumir la profunda crisis urbana alimentada por más de medio siglo, una crisis ecológica que inhibe las posibilidades de ofrecer servicios básicos (por escasez y contaminación de los recursos) y una amplia base poblacional desprovista de capacidades básicas de sobrevivencia por la pobreza en que han reproducido la vida y el espacio urbano que habitan.

La forma en que se gestionó la ciudad por más de cinco décadas provocó la fragilidad institucional entendida como la ausencia de una normativa y prácticas ciudadanas responsables y comprometidas con la colectividad y la seguridad personal; la fragilidad física manifiesta en el uso inapropiado del territorio urbano y la construcción de edificaciones inseguras; la falsa idea del consumo individual que expande la cultura del desecho y no piensa como esas actitudes construyen ciudades vulnerables y un espacio socialmente construido insostenible.

Al 2035 en Centro América la población urbana será abrumadoramente mayoritaria; a pesar de esta tendencia, nos seguimos percibiendo como sociedades rurales y por ello se acumulan los problemas urbanos.

Gráfico N° 2



Fuente: elaborado con base en: datos 1980, Lungo Uclés, Mario, 1989, pág.15.
 Datos 2000, 2010 y 2035, CEPAL Estadísticas Sociales, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2009.

El crecimiento urbano desbordado y desordenado hace que cada vez más la vida en la ciudad sea más difícil y complicada; así nuestras ciudades se caracterizan por la pérdida de calidad de vida por: congestionamientos, insalubridad, inseguridad, inaccesibilidad, contaminación, escases de agua potable, crisis energéticas, altos costos de seguridad, altos costos de reparaciones, pérdida de espacios públicos, pérdida de convivencia humana, pérdida de tiempo disponible, pobreza y alta vulnerabilidad de las personas.

En términos generales, estas preocupaciones cotidianas de la ciudad están entre los grandes temas de discusión, por lo que para enfrentar el desarrollo urbano con los adjetivos de sostenible y democrático es adecuada otra conceptualización: como espacio vital, en el sentido que Friedmann (1972) lo ha definido, “*los sin techo son los más excluidos del planeta*” y la segunda, “*como criterio de eficiencia en la inversión urbana*” desarrollado por O’conor (1998).

Como espacio vital, el techo, los servicios básicos y colectivos, son parte del entorno inmediato en el cual las personas producen y reproducen la vida, toda persona requiere de un espacio vital para poder desarrollarse como persona, desarrollar sentido de pertenencia e identidad y los hechos vitales de las personas; el ciclo de vida humana, siempre ha estado asociado y determinado por el espacio vital.

La otra noción, como criterio de eficiencia en la inversión urbana, el empobrecimiento e insalubridad urbana en que se desenvuelve la mayor parte de la población, no solo afecta a las personas pobres; los costos de mitigación por un desarrollo urbano sin equidad, aún no han sido calculados en su totalidad, sin embargo, la escasez y calidad del agua, la contaminación del aire, la saturación de la capacidad de carga de los causes hídricos, las crisis energéticas, los congestionamientos vehiculares, los gastos en salud y seguridad tanto públicos como

privados, han encarecido la vida en la ciudad, más allá de los costos de producción de bienes y servicios.

En virtud de los problemas generados en el proceso de construcción social del espacio urbano en Centro América, en el nuevo escenario, las exigencias se orientan hacia procesos de gestión democrática, incluyente y sostenible de las ciudades.

3. Gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible

Los nuevos enfoques para una gestión democrática y sostenible de la ciudad deben considerar como concepto genérico, la ciudad como un fenómeno cultural que co-evoluciona en tanto invento de la humanidad para la sobrevivencia, seguridad y trascendencia.

Partiendo desde nuestra forma de conceptualizar la ciudad: como el espacio socialmente construido que con sus fortalezas, debilidades y desequilibrios es un ecosistema complejo que co-evoluciona¹ con el ecosistema de su entorno y dadas las condiciones de agudización de las contradicciones sociales urbanas que vuelven insostenible a la ciudad, hoy se clama por formas de gestión novedosas que incluyan las necesidades e intereses de los ciudadanos y las previsiones de los futuros ciudadanos (Caballero, 2004).

Así, la gestión urbana la definimos como el proceso de mediación entre los procesos conceptuales (enfoques), políticos y técnicos, que reconocen que el espacio urbano se constituye por varias dimensiones: la económica, la política, la administrativa, la social, la cultural, la psicológica y la geofísica. El espacio urbano es multidimensional y se

1 El concepto Co-evoluciona ha sido tomado de: Brailovsky, Elio: 2002, "la problemática ambiental es específica, es histórica, cada momento tiene su trama de conflictos vinculados, los conflictos no desaparecen cambian, las sociedades humanas co-evolucionan con los ecosistemas".

articula a una gama continua de escalas: la región, la ciudad, el barrio y el hogar (Caballero, 2004). En esa continuidad e interacción de escalas, la ciudad se constituye a partir de tres espacios interdependientes: el espacio vital que supone un lugar seguro para el desarrollo personal y de la familia, espacio imaginario donde se construyen los deseos y aspiraciones que hacen de la ciudad el entorno apropiado para el desarrollo del conocimiento, la cultura y la innovación y que constituyen la esencia de la ciudad como escenario de la trascendencia y la ciudad como el espacio socialmente construido que supone el escenario de la sobrevivencia ontológica y la protección.

La agudización de la pobreza urbana ha puesto en evidencia la necesidad de recuperar y trabajar por la construcción de la ciudad para la gente, recuperar el pensamiento y práctica de que la ciudad sólo tiene sentido si está pensada para las personas que la habitan. Después de varios años de prácticas de desarrollo urbano concentrado en el desarrollo económico de la ciudad, se hace imperativo trabajar por la gestión democrática y sostenida de la ciudad para el beneficio de sus ciudadanos actuales y futuros.

La ciudad como fenómeno cultural posee la capacidad de revertir los procesos de gestión urbana que han provocado la agudización de la pobreza, las disparidades y desequilibrios residenciales y la exclusión social. Para una gestión democrática y sostenible, exigencia de un nuevo modelo de gestión incluyente, que requiere al menos de tres grandes componentes: construcción de ciudadanía; sostenibilidad ambiental urbana y gobernabilidad para la sustentabilidad urbana. En principio, estas son las bases para el control democrático de la gestión de la ciudad, cuya competencia es de todos los actores de la ciudad, en consonancia con el enunciado de Franz Hinkelammert (1992) en cuanto a que lo que necesita la región es un Estado socialmente fuerte en sustitución del Estado policíacamente fuerte.

a. Construcción de ciudadanía

El tema de ciudadanía cada día adquiere mucha mayor relevancia, particularmente en Centroamérica donde ya se ha logrado el respeto al ejercicio electoral como mecanismo de elección de autoridades y donde los gobiernos locales poco a poco recuperan su autonomía. Además del entorno de la elección de autoridades, se van generando otras condiciones que reclaman una acción ciudadana, entre las cuales, las más relevantes son: las relaciones comerciales, las evidencias de la crisis ambiental y la gestión de la ciudad.

En el marco de las relaciones comerciales, la población, en el acto del consumo tiene derechos respecto de la calidad de los productos y el cumplimiento de los contratos a través de los cuales se da el consumo, pero también tiene deberes particularmente en lo que se relaciona a las formas de manejar los desechos.

Ante la crisis ambiental, la ciudadanía tiene compromisos con la salubridad y salvaguarda del medio ambiente. La calidad del medio ambiente no solo depende de normas y programas que coadyuven al cuidado del mismo, también es necesario una actitud ciudadana responsable con el medio ambiente. En un entorno de ciudades con mucha complejidad por la profunda crisis urbana-ambiental y la agudización de la pobreza como fenómeno urbano, para la gestión de la ciudad, cada vez más se reconoce la necesidad de que los ciudadanos participen de las decisiones fundamentales de la ciudad.

En el ámbito urbano estas son las condiciones mínimas, pero a la vez específicas, de definir las responsabilidades ciudadanas, sin embargo, a pesar del reconocimiento cada vez más generalizado acerca de la necesidad de esta forma de acción ciudadana, a este reconocimiento se le debe acompañar y facilitar mecanismos e instrumentos que hagan

viable y aseguren condiciones de participación ciudadana para la sostenibilidad urbana.

Un aspecto importante en la construcción de ciudadanía responsable, es la recuperación de la amplia experiencia organizativa y de construcción de la ciudad que la población ha desarrollado por más de cuatro décadas. Sin embargo, la experiencia organizativa se ha desarrollado en el plano de la reivindicación; frente a las exigencias actuales es necesaria la construcción de una participación ciudadana pro-activa y responsable para con la ciudad, entendiendo a la ciudad como el escenario de construcción de ciudadanía y como producto cultural que con los soportes necesarios puede ser un espacio para el desarrollo humano.

b. Sostenibilidad urbano ambiental

La sostenibilidad ambiental de la ciudad está relacionada a la planificación para el desarrollo, rehabilitación y mantenimiento urbano y la gestión del riesgo.

Los planes de desarrollo urbano no sólo deben considerar la ampliación del perímetro urbano y la construcción de nuevos espacios habitables, es necesario una planificación diferenciada según el tipo de espacios socialmente construidos. Los centros históricos, los asentamientos humanos en precario y las áreas residenciales, requieren de planes de desarrollo, rehabilitación y mantenimiento diferenciado. Por ello, se hace necesario promover un nuevo tipo de planificación urbana que no pretenda más la estandarización morfológica de la ciudad, por el contrario se requiere de un modelo de planificación que además de participativa reconozca y trabaje con las debilidades y potencialidades que cada uno de los escenarios diferenciados de la ciudad.

La sostenibilidad ambiental urbana depende de: regulación de sistemas constructivos, de usos del suelo, de la tenencia y posesión de tierra urbana, descentralización del sistema urbano nacional, actitud ciudadana, renovación y rehabilitación urbana, gestión de la forma urbana y la gestión del riesgo.

Por la amplia y recurrente incidencia de daños por riesgos antrópicos y naturales a que se ven sometidas las poblaciones urbanas cuya característica principal es la acumulación de vulnerabilidad como producto del crecimiento desordenado, sin regulaciones e inequitativo, la ciudad requiere de normativas para el uso del suelo y sistemas constructivos, adaptados a la forma física de los territorios donde se desarrollan los asentamientos humanos, regulaciones intrínsecas a la gestión del riesgo y de la ciudad; es urgente la dotación de suelo urbano bien servido. La seguridad ciudadana dependerá de la forma como se asuma una gestión que considere al riesgo como parte integrante de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano y que progresivamente ordene el uso incluyente del espacio.

c. Gobernabilidad para la sustentabilidad² urbana

La vida cotidiana y la vida democrática dependen cada vez más de la actitud de los ciudadanos y ciudadanas frente a las instituciones y su normativa que salvaguardan los intereses comunes. La vida democrática requiere de una institucionalidad y de la participación activa y comprometida de la población. La institucionalidad (normas y valores colectivos) debe incluir los canales y mecanismos aptos para facilitar los procesos de participación ciudadana. Es importante considerar para una gobernabilidad democrática lo siguiente: espacios

2 Concepto tomado de: Sabsay, Daniel, Participación Ciudadana. FLACSO, 2002

institucionalizados de participación pública, acceso a la información, acceso a la justicia, el control de los recursos y la descentralización del sistema de gestión urbana.

La participación pública no es un acto de buena fe, es necesario desarrollar una estructura con sus respectivos instrumentos para el ejercicio de la participación pública, haciendo uso de los instrumentos como la organización de base territorial, audiencia pública, cabildos abiertos, recurso de amparo, la auditoría social, instancias y métodos para la resolución de conflictos, etc., para que los ciudadanos y ciudadanas en forma individual o colectiva conozcan y hagan uso de los diferentes instrumentos que facilitan la participación ciudadana.

El acceso a la información parte de la premisa de que ésta es un bien público y es responsabilidad del Estado proporcionarla “*se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto*” (Sabsay, Tarak, 1997, pág. 25). El Estado debe asegurar un sistema organizativo funcional al derecho a la información que al menos comprenda dos grandes aspectos, el institucional (normativa) y el educativo (como y donde tener acceso a la información).

Es necesario un sistema de información oportuna, actualizada y accesible. Existe el consenso acerca de que el acceso a la información es una condición básica en las prácticas de participación ciudadana. Autores como Sabsay y Friedmann agregan que no basta tener acceso a la información, también es necesario que sea información oportuna, actualizada y pertinente. “*La eficiencia en la participación ciudadana está condicionada directamente a la cantidad de información con que se cuenta. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de participación pública*” (Sabsay, Tarak, 1997, pág. 25).

El acceso a la justicia, los ciudadanos deben tener garantía del respeto a los derechos y deberes de las personas naturales y jurídicas, de la individualidad y de la colectividad. La construcción de sistemas administrativos transparentes y eficientes son parte indispensable para el ejercicio ciudadano del derecho a la justicia. Los derechos ciudadanos deben ser garantizados a través del acceso a la justicia, no solo en la connotación reparativa, (sistema de administración de justicia) sino y más importante, en la protección preventiva que solo se logra a través de un sistema administrativo transparente y eficiente, desde la perspectiva de salvaguardia de los bienes públicos como derechos ciudadanos.

Entre las preocupaciones sobre la pobreza se ha considerado el acceso a los recursos por parte de los pobres y el control de los mismos. Una de las críticas sobre los programas y proyectos de combate a la pobreza se concentran en los fracasos de los procesos de inversión, que lejos de solventar la pobreza, no solo se ha incrementado, sino que muchas veces los programas y proyectos contribuyen a profundizarla.

El otro enfoque es el de empoderar a grupos poblacionales específicos que por su valoración social han permanecido en condiciones de desventaja en la sociedad como: las mujeres, los grupos étnicos, los jóvenes, la tercera edad y la niñez. Esta propuesta va más allá del control de una oferta específica de un recurso que ofrece un proyecto, la mirada apunta a cambiar la posición y reconocimiento social de estas poblaciones. Esta dimensión tiene el reto de la creación de la riqueza y la redistribución. Específicamente en el escenario urbano, se debe avanzar en la igualdad de oportunidades de acceso a suelo bien ubicado y bien servido (véase la discusión al respecto del Lincoln Institute of Land Policy).

Sobre el reconocimiento de las múltiples formas y expresiones del espacio socialmente construido y de participación ciudadana, se hace necesario avanzar en el diseño descentralizado de la gestión de la ciudad, es pertinente la búsqueda de criterios y modelos para distribución de competencias y asignación de recursos. Los procesos participativos de planificación urbana deben estar acompañados de estructuras descentralizadas que permitan a la ciudadanía decidir responsablemente sobre el espacio que habitan y tengan oportunidad de diseñar espacios sustentables, para lo que se requiere de equipos técnicos y ciudadanos con capacidades técnicas pero también con capacidad de decisión que actúen sobre la base de una normativa con criterios de ecoeficiencia para la sostenibilidad urbana.

En resumen, la gobernabilidad para la sustentabilidad urbana combina una serie de instrumentos para la participación pública: acceso a la información, acceso a la justicia, sistemas administrativos, transparentes y eficientes, métodos alternativos para la resolución de conflictos, criterios para distribución de competencias, procesos de normalización y el criterio de ecoeficiencia de la inversión.

Con estos componentes son posibles nuevos ensayos para el control social de la gestión urbana, en tanto responsabilidad de la ciudadanía y de las autoridades de la ciudad, en torno a la construcción de escenarios de desarrollo de ciudadanía responsable, en un ambiente sostenible y de gobernabilidad democrática, está el gran proyecto de desarrollo urbano del siglo XXI. El control social de la gestión de la ciudad es el reto, pero a la vez compromiso de los actuales habitantes, donde compartir experiencias y recursos con otras ciudades del mundo, constituirá la principal herramienta de trabajo, desde el momento en que la ciudad es producto y productora de conocimiento e innovación; éste es el patrimonio de la humanidad que salvará a la ciudad.

Bibliografía

Brailovsky, E. (2002): *Conferencia sobre problemática ambiental*. (Argentina, FLACSO).

Borja, J y Castells. (1999): *Lo local y lo global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. (España, cuarta edición. Editorial Taurus).

Bolívar, T. (1995): *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños, contribución a la determinación de problemas y soluciones*, Ministerio de Desarrollo Urbano de Venezuela: Consejo Nacional de Vivienda. (Caracas, Venezuela).

Castells, M. (1985): *Crisis urbana y cambio social*, (México, D. F. Editorial Siglo XXI, 3ª Edición al español).

CEPAL, (1983): *Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980*, Centroamérica indicadores socioeconómicos para el desarrollo. (San José, Costa Rica. FLACSO).

Caballero Zeitún, E.L. (2007): *La construcción de ciudades vulnerables*. (Tegucigalpa, Honduras ALIN Editores).

_____, (2000): *La migración y los migrantes en honduras*. (San José Costa Rica. PLATS-UNAH, CERCA, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano).

_____, (2003): *Caracterización del contexto urbano de Honduras: la relevancia de la problemática en torno a condiciones de vulnerabilidad demográfica y social*. Revista Población y Desarrollo Argonautas y Caminantes. (Maestría en Demografía Social/PLATS, UNAH. Tegucigalpa, Honduras).

_____,(2004): **Gestión urbana: bases conceptuales para una ciudad democrática, incluyente y sostenible.**(PLATS, UNAH).

Friedmann, J:(1972): *Del poder social al poder político*. San José Costa Rica. Revista Estudios Sociales Centroamericanos No. 55, Enero-Abril 1991.

García Huidobro, G. (1997): *Pobreza urbana y mercado de trabajo en Centroamérica y Panamá*. OIT. San José, Costa Rica. Departamento Regional para las Américas, documento de trabajo No. 35

O'Connor, J.(1998): *Las condiciones de producción: por un marxismo ecológico, una introducción teórica*. Bogotá, Colombia. Marx y el siglo XXI, hacia un marxismo ecológico y crítico del progreso. Vega Cantor, Renán (Compilador) (Ediciones Antropos Ltda. Santafé).

PNUD, (2003): *segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Costa Rica (Proyecto Estado de la Región).

Sabsay, D. (2002): *Participación ciudadana*. (Argentina. FLACSO).

_____ (2002): *La problemática ambiental y el desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa*. FLACSO, Argentina.

_____ y Tarak, P. (1997): *Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente*. Buenos Aires, Argentina. Fundación Poder Ciudadano.

Serrano, A. (1993): *La conciencia del límite*. Tegucigalpa, Honduras. Revista Paraninfo, No. 3, año 2.

York University. (2004): *Manifestaciones de la pobreza urbana en Centroamérica*. Toronto, Canadá. La Pobreza Urbana en Centroamérica Documento de Avances. (Primera versión).

ENCUENTROS

Nuevas desigualdades; nuevas resistencias: el caso de los ex-trabajadores bananeros costarricenses afectados por los agroquímicos*

Allen Cordero Ulate

Universidad de Costa Rica / FLACSO - Costa Rica

Agradecimiento

Siempre se cometen injusticias cuando se agradece la participación de otras personas en un texto. Más aún, en un texto como éste que, aunque pequeño, tiene su historia. Pero bien; a riesgo de equivocarme, agradezco a Juan Pablo y Minor quienes me aportaron la inspiración teórica; como inmediatamente se verá.

A, Paul Almeida, profesor estadounidense, por su solidaridad y por tratar de mantenerme al día en lo que a movimientos sociales se refiere. Y, por supuesto, a mi amigo Orlando Barrantes, que ha aportado, nada menos que, la propia acción social y el sentimiento que acompaña esa acción.

* Ponencia presentada en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, realizado en Río De Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio del 2009, en el panel: "Desigualdades, clases y movimientos sociales: Una perspectiva radical".

1. Exclusión social y desigualdades sociales; punto de partida

El punto de partida de este texto es el concepto de “exclusión social” tal y como lo han desarrollado Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas. Estos autores, desde hace ya algunos años, han venido formulando una serie de críticas a la noción de pobreza, así como a las metodologías de medición, que se derivan de esa elaboración. El principal problema que le ven al concepto de pobreza es su carácter no relacional. Esto, de acuerdo con ellos, facilitaría el abordaje puramente técnico de la pobreza. Como si los pobres no se explicaran por sus relaciones con los no pobres, o en otras palabras, como si la pobreza no fuera la consecuencia social extrema de la desigualdad social.

La visión normativista de la pobreza, opta teórica y metodológicamente, por ubicar un umbral mínimo de satisfacción de necesidades que separa a los pobres de los no pobres. El rastreo histórico de esta manera de “resolver” esa costra social persistente llamada miseria, se inscribe en el marco de la tradición de pensamiento social tradicional, de la cual Thomas Hobbes se le considera el gran fundador. Para esa corriente de pensamiento, las desigualdades son esencialmente naturales, pues se sustentan en “...*la distribución desigual de dotaciones de talentos, habilidades e inteligencia que poseen los individuos*” (Mora Salas M, Pérez Sáinz J.P y Cortés F, 2004: 11). Justamente, en los tiempos posmodernos que nos está tocando vivir, dicha visión de la sociedad es recuperada por el neoliberalismo. La acumulación y concentración de riqueza, se ve como un resultado, incluso deseable, de las desigualdades naturales entre las personas, como lo son una educación diferente y más aún, la diferenciación de las inteligencias.

Para Pérez Sainz y Mora Salas, “*Lo que debe destacarse es que al definir la pobreza como un concepto de orden normativo, se está reconociendo que carece de una perspectiva relacional*” (Pérez Sáinz, JP y Mora Salas M, 2007; 17). El abordaje de la pobreza o más exactamente de la exclusión social, según defienden estos autores desde una perspectiva de los relacionamientos sociales, permite preguntarse por sus causas. Por el contrario, en el marco de la “pobretología”, la discusión sobre la pobreza permanece en un campo de lo socialmente inexorable o en ciertos casos hasta de lo misterioso.¹

Por el contrario, estos autores partiendo de que llaman tradición radical, inaugurada por Rousseau, posteriormente profundizada y diversificada hacia pensadores como Karl Marx, Federico Engels y Max Weber, el tema de la exclusión social, debería verse desde el punto de vista de las relaciones sociales desiguales.² Pero, la desigualdad en las relaciones sociales se deriva de una distribución desigual del excedente social. Siendo que, los dos grandes mecanismos mediante los cuales se expresa la disputa por el excedente, serían: la explotación de la fuerza de trabajo asalariada y el acaparamiento de oportunidades de acumulación. Pérez Sáinz le llama a estos dos mecanismos: “*dos*

1 Dirán Pérez Sáinz y Mora Salas “La ausencia de la perspectiva relacional impide a los estudios de pobreza dar cuenta de los procesos de estructuración y distribución del poder y de los recursos sociales Desde el enfoque tradicional sobre la pobreza, el análisis de las ‘pugnas distributivas’ y los conflictos sociales es dejado de lado.” (2007; 19)

2 Parece curiosa esta igualación de Marx y Weber, sobre todo cuando se tiene en cuenta el carácter profundamente individualista del pensamiento weberiano. Tal y como lo ha planteado Laurin-Frenette, la acción social, en Weber, es producida por individuos. De modo que, los conceptos de colectividad, grupo, asociación, etc. no tienen ningún sentido explicativo en la perspectiva de ese autor. (Laurin-Frenette, 1976: 79-81). Cosa completamente diferente en Marx, donde la acción social, es esencialmente manifestación de la lucha de clases. Peter Thomas, por su parte suministra interesantes elementos acerca de las posturas políticas de Weber, así como su trayectoria personal, que ayudan a comprender ese sociologismo individualista. (Thomas Meter, 2006: 141- 152) Pero se entiende que Pérez Sáinz y Mora Salas lo que quieren subrayar en esta igualación es que tanto en Marx como en Weber, el mercado es la consecuencia de estructuras de poder.

campos sociales diferenciados". El campo social de las desigualdades de explotación de la fuerza de trabajo se manifiesta en el mercado de trabajo, mientras que el mecanismo del acaparamiento de oportunidades de acumulación se expresa en otros mercados como el de capitales, alimentos y otros bienes.

La exclusión social puede ser resultado de ambos mecanismos. En el caso de la explotación, esta remite a las características y condiciones de valorización de la fuerza de trabajo. A los trabajadores con condiciones más desventajosas se les ha entendido como parte de la sobreexplotación. Pero, si se hace referencia a sectores sociales, como los campesinos pobres, productores de granos básicos por ejemplo, puede constatarse que sus "oportunidades de acumulación" son limitadas y a veces inexistentes, pues esas oportunidades se encuentran concentradas en los grandes productores de granos o las mismas transnacionales. Tales campesinos son parte de los excluidos.³

Además, ambos campos funcionan como estructuras de poder. En este sentido, Pérez Sáinz retoma la definición de Giddens sobre "*capacidad de mercado*" en el siguiente sentido: "...*todos los factores relevantes que contribuyen al (des)empoderamiento de los distintos sujetos en sus pugnas en el mercado*" (Pérez Sáinz, 2009, 2). En este sentido la capacidad de mercado puede verse como un campo de contradicciones sociales, donde todos los "atributos" de quienes concurren al campo del mercado se ponen en movimiento; se crean espacios sociales que, en cierto modo, son correlaciones de fuerzas. En el caso de las clases sociales que concurren al mercado, correlaciones de fuerzas entre las clases; pero, obviamente, concurren otros sujetos, en este caso, los propios individuos.

3 Un caso extremadamente dramático estudiado por el propio Pérez Sáinz y sistematizado por quien escribe este texto, es el del campesinado pobre de subsistencia de los departamentos de Lempira e Intibucá en Honduras, en donde, solo el hambre lacerante y la cultura persistente, podría explicar porqué algunos campesinos siguen sembrando maíz y otros granos básicos, ya que prácticamente carecen de todo mercado. (Cordero, A, 2008)

El Estado, si bien no es neutral, puede actuar como regulador de los concurrentes al mercado. Incluso, su papel más o menos regulador tiene que ver con las capacidades de mercado puestas en movimiento, es decir, con los atributos que los concurrentes ponen a la disposición de su empoderamiento. Desde tal perspectiva, las desigualdades sociales pueden “moderarse”, vía ciudadanía social, es decir, si los derechos sociales son relativamente extendidos. Así, en los países con un “estado benefactor” relativamente sólido, las desigualdades sociales, son relativamente atemperadas o disfrazadas a través de políticas sociales universales.

Si se ve a los sujetos sociales puestos en movimiento en pos de mejorar sus capacidades de mercado, puede entenderse estos relacionamientos como campos sociales donde algunos sujetos se empoderan en detrimento de otros que se desempoderan. Un juego permanente de (des)empoderamiento. Los movimientos sociales pueden verse como parte de esta disputa, particularmente aquellos movimientos que tienen que ver más directamente con la distribución del excedente.

Tal y como se esquematiza en el cuadro que se inserta seguidamente, los movimientos sociales relacionados con el mercado de trabajo, históricamente se han encontrado mayormente asociados con el sindicato como el mejor mecanismo de expresión de esta disputa y como el espacio de la negociación se da al interior de la propia empresa; entonces, la huelga, en particular la huelga general, ha sido su máximo mecanismo de negociación. En el caso costarricense, la lucha social de clase, durante varias décadas, aproximadamente desde los inicios de la década de los 30, hasta mediados de los años 80, se le relacionó con el movimiento obrero bananero; se expresan claramente intereses de clase obrera.

Cuadro 1
Mecanismos de disputa del excedente
y su impacto en los movimientos sociales

Mecanismos de disputa por el excedente.	Recursos puestos en juego.	Atributos puestos en juego por los movimientos sociales.	Ejemplos clásicos.
Explotación de la fuerza de trabajo asalariado.	Fuerza de trabajo.	La huelga.	Clase obrera bananera.
Acaparamiento de oportunidades de acumulación.	Acceso al mercado.	La marcha callejera y el bloqueo.	Los productores de granos básicos para el mercado nacional.

En el caso de las disputas por mercados, póngase el caso de los mercados relacionados con la producción de alimentos, éste ha sido un espacio de gran conflictividad pues es justamente sobre el campesinado costarricense que se ensayan las primeras políticas neoliberales conocidas bajo programas como la “agricultura de cambio”. Al respecto, Marc Edelman ha estudiado esta conflictividad campesina, que tuvo su gran momento de expresión a mediados de los años 80, por aspectos como los altos costos de los insumos agrícolas y las políticas aperturistas que se expresaba en programas que aconsejaban a los campesinos producir los nuevos productos de exportación, mientras que al mismo tiempo se importaban granos subsidiados desde Estados Unidos, tal es el caso del maíz, históricamente asociado con las culturas campesinas (Edelman Marc, 2005: 163-206). Este tipo de conflictos ha estado muy presente en la historia reciente de las luchas sociales

costarricense e incluso ha tenido su más reciente capítulo con la lucha contra el TLC donde diversos sectores del campesinado se opusieron a varios de los capítulos de ese tratado, principalmente aquellos que tenían que ver con la profundización de la desprotección de sus productos para favorecer la producción de los subsidiados *farmers* estadounidenses.

En cuanto a las formas de lucha utilizadas por estos sectores, desde aquellos momentos iniciales de enfrentamiento a las políticas de la “agricultura de cambio”, se hicieron famosos los bloqueos y las marchas callejeras. Por ejemplo, los bloqueos sobre el Río Guácimo, carretera a Limón fueron emblemáticos de las luchas UPAGRA, a finales de 1988. Este “atributo” puesto en juego se generalizó durante posteriores movimientos sociales; se llega a su punto máximo en las llamadas luchas del combo del ICE, en contra de la privatización de esa institución; el Instituto Costarricense de Electricidad.

En cierta manera, con la clasificación ensayada en el cuadro presentado anteriormente, puede pensarse que mientras la clase obrera bananera reflejaba un viejo movimiento social, es más, un movimiento social clásico, los campesinos en lucha reflejarían una resistencia social mayormente cercana con lo que se conoce como nuevos movimientos sociales. Incluso, detrás de las luchas campesinas se ha encontrado una importante preocupación por su identidad, desde un punto de vista cultural. La reivindicación del chonete de lona⁴, tal y como lo hace notar Edelman, en el caso de los dirigentes de UPANACIONAL constituye uno de los rasgos simbólicos de esta preocupación.

4 “chonete de lona”; sombrero tradicional de tela utilizado por los campesinos costarricense.

2. Nuevos y viejos movimientos sociales: la relatividad de la clasificación

Durante la época dorada del neo-liberalismo, que se puede ubicar especialmente durante los años 80 y primera parte de la década de los 90, el tema de los movimientos sociales prácticamente desapareció. En el mejor de los casos, esta temática sobrevivió trabajosamente bajo coberturas más “amplias” como el concepto de redes o el de sociedad civil. Igualmente, se debilitaron aquellas corrientes de análisis que enfatizaban en los elementos anti-capitalistas de las protestas sociales. El carácter anti-capitalista de estas protestas y movimientos no necesariamente tenía que ver con la inevitabilidad histórica, sino con el examen objetivista de los hechos. Muchos de los protagonistas de los movimientos sociales de finales del siglo pasado e inicios del presente, eran trabajadores o distintos sectores de clases explotadas y oprimidas. Y, muchas de las cosas que a estos protagonistas les importaba, seguían siendo “viejos” temas, como los salarios, el empleo y las condiciones de trabajo. En este sentido, muchas de las protestas realizadas contra planes de ajustes neo-liberales y en contra de privatizaciones, tenían como preocupación sustantiva la defensa del empleo, lo cual no necesariamente se trataba de la defensa de instituciones discutibles.

En el plano de la teorización de “los nuevos movimientos sociales”, en buena parte atribuibles a Alain Touraine, el desclasamiento de los movimientos sociales ya había adquirido plena legitimidad. En efecto, desde el punto de vista de ese autor, la marcha del capitalismo ascendente prácticamente no tenía vuelta de hoja, pues ponían a los trabajadores a la defensiva y en búsqueda de opciones más “propositivas”. El carácter que expresaban las luchas sociales en el capitalismo posmoderno eran fundamentalmente en el orden de la

reivindicación cultural, de ahí que los actores por excelencia de la perspectiva touraineana serían las mujeres, los gays, el movimiento ambientalista, los migrantes, sobre todo aquellos de segunda y tercera generación, discriminados, por prejuicios étnicos en las grandes metrópolis, entre otros.

El planteamiento de Touraine no dejaba de ser razonable, pues justamente, en mayo del 68, entendido especialmente como fecha simbólica, había mostrado la potencialidad de nuevos actores, como lo constituyó el movimiento estudiantil, que, desde otras perspectivas de pensamiento “de clase” anquilosado se le miraba desde el hombro; desde esas visiones, el dirigente indiscutido de la lucha de clases era la clase obrera. Igualmente puede decirse, de otros actores que diversificaron inmensamente los movimientos sociales. Obviamente lo multifacético de los actores denotaba, asimismo la apertura en el abanico de las necesidades sociales, expresadas en tantos movimientos.

Quizás la exageración de Touraine haya sido su generalización extrema en el sentido de que en el marco de la nueva etapa de la sociedad moderna, los movimientos que tenían posibilidades de expansión, serían justamente estos “nuevos movimientos sociales” que estarían actuando en el campo del cambio cultural.

Sin negar la realidad de los nuevos actores, tampoco se puede decir, que los viejos habían muerto. Y es que justamente en el país de la teorización de los nuevos movimientos sociales, Francia, con su inmensa riqueza de manifestaciones sociales, era evidente, que los viejos actores, sus preocupaciones ni sus lenguajes, tampoco estaban muertos.

La irrupción de Pierre Bourdieu al campo de los movimientos sociales, en buena medida estuvo catapultada por los intentos neoliberales de reestructurar, bajo sus términos, varias de las instituciones

creadas en el marco de la Quinta República. Las huelgas de los servicios públicos franceses de 1995, fueron el gran parte aguas, entre Touraine y Bourdieu y que denotaban, en el fondo, sus concepciones contradictorias.⁵

En un caso como es el costarricense, la polémica entre “nuevos” y “viejos” actores de las luchas sociales tampoco ha estado ausente. En efecto, por una parte, sin exagerar demasiado, puede pensarse que las jornadas de ALCOA de abril de 1970, fueron nuestro “mayo francés” o más bien... nuestro abril costarricense. Estas jornadas, inauguraron las modernas luchas sociales en Costa Rica, marco en el cual, irrumpió un nuevo actor social: el movimiento estudiantil. Las banderas que levantó aquel movimiento estudiantil fueron muy complejas y de carácter combinado; la defensa de la soberanía nacional, la denuncia ambientalista y la crítica política y cultural antisistémica. De hecho, la llamada nueva izquierda de origen no estalinista, así como, diversas corrientes contraculturales se alimentaron y surgieron de este marco (Cordero, A, 2007, Jiménez Jorge, 2000, Alvarado R, 2001). Después de ello, el movimiento social tico se manifestó con pequeños y medianos alti-bajos, hasta la explosión del año 2000, esto es el combo del ICE. La combinación multifacética de actores, la hibridez en todo su esplendor, nos hace reflexionar en el sentido de que es muy difícil encontrar actores socialmente puros; se está en el campo de lo combinado y hasta de lo inesperado.

En este contexto de difícil delimitación social de los actores, cabe preguntarse si “viejos actores” continúan participando en las luchas sociales y en caso de mostrar algún tipo de protagonismo bajo qué banderas y lenguajes lo hacen.

5 Vakaloulis M. (2000) y Mouriaux René y Beroud Sophie (2000), aportan interesantes elementos que permiten caracterizar, las diferencias entre Touraine y Bourdieu y que tuvieron como trasfondo las luchas sociales concretas.

Por “viejos actores” se entenderá las clases típicas del capitalismo industrial en su versión periférica; la clase obrera y el campesinado pobre. En un país como Costa Rica, la clase obrera por antonomasia fue la clase obrera bananera. Al igual que varios países centroamericanos, esta clase obrera fue la que se encontró más cercana de encarnar un ideal obrero, tanto en lo referente a sus modos de actuación más inmediatos, como en lo que respecta sus ideales políticos. Las reivindicaciones económicas de esta clase generalmente giraron en torno a los salarios y las condiciones de trabajo; su organización de base preferida fue el sindicato. De igual manera, los sectores que hacían sus primeras armas en la lucha salarial sindical, se adherían a las filas del Partido Comunista; con ello, el esquema ideal leninista parecía ser perfecto. Este asunto no es de desdeñar, pues en gran parte, la “particularidad” social costarricense, esto es la presencia de un conjunto de instituciones y de políticas sociales, no es más que la huella, de aquella valerosa militancia social, que, con sus métodos de antaño, doblegaron a las oligarquías locales y a fuerza de puño y machete, arrancaron preciadas conquistas sociales, algunas de las cuales perviven hasta el día de hoy mientras que otras son terreno disputa de las políticas neo-liberales.

En el cuadro 2, que se presenta seguidamente, se busca contraponer viejos y nuevos movimientos sociales, pero sin perder una perspectiva de clase, o sea, pensando que la acción de clase no ha desaparecido por completo, sino que se ha modificado o reestructurado ajustándose a los nuevos contextos; en concreto, al contexto del desempleo, las contrataciones a tiempo fijo o incluso por “venta de servicios” y que han intensificado la extracción de excedente vía el mecanismo de la superexplotación. Las dimensiones por considerar, son las que se colocan en la primera columna y enfatizan una visión de los

movimientos sociales desde los propios actores; por ende, una visión especialmente “internalista” de los movimientos, en contraposición a visiones más “externalistas” de esos movimientos. Se entiende por tales aquellas que se preocupan más por tratar de explicar los movimientos por algunos elementos externos. Este es el caso de la teoría de las oportunidades políticas de la sociología estadounidense, que busca enmarcar los movimientos sociales en una teoría del régimen político democrático. Por su parte, en la columna central se colocan las características clásicas de la clase obrera, valga la redundancia en tanto movimiento social. Y, en la última columna se colocarían, para cada una de las dimensiones señaladas, la pervivencia de clase. Surge así un movimiento social híbrido entre la vieja clase obrera y los nuevos excluidos del orden capitalista, muchos de ellos con débiles vínculos formales con las empresas, pero que son producto de sus gestiones o continúan manteniendo vínculos indirectos o puntuales.

Cuadro 2
Movimientos sociales y exclusión,
vistos desde perspectivas de clase

Algunas dimensiones de los movimientos sociales.	Características clásicas.	Características posmodernas o híbridas.
Actores	La clase	Las clases populares
Demandas	Disputas directas por el excedente.	Demandas por políticas (disputas indirectas por el excedente).
Interlocutores	Las empresas	El Estado

Espacio de las acciones	La empresa	Las comunidades locales y las ciudades donde se ubican las instituciones.
Métodos de lucha (externos).	La huelga	La asamblea multitudinaria y la marcha callejera.
Modos de funcionamiento interno.	Vertical	Horizontal

Se tiene entonces que el actor clásico, obrero, se ha transformado en clases, es decir, en una diversidad de clases populares o clases oprimidas que son resultado, justamente de las nuevas exclusiones sociales. Allí confluían diversos sectores de clase obrera aunque tengan el corazón roto. Por una parte, estarían los propios trabajadores, los obreros, aunque en este momento no estén “activos”; ya sea que por edad los hayan despedido, por propios retiros, ya sea por problemas de salud o porque no les han recontratado. Estarían, igualmente, las familias de estos trabajadores, las mujeres y los hijos e hijas u otros familiares.

Algunos de los estudios realizados por Paul Almeida sobre las luchas contra las políticas neoliberales, ya sea en América Latina en general, (Almeida: 2002) o más particularmente en Centroamérica. En este caso, junto con Erica Walter (Almeida y Walter 2007), subrayan el carácter obrero de la mayor parte de las resistencias contra esas políticas. Mientras que en el caso de Costa Rica, la lucha contra la reforma en el régimen de pensiones en el magisterio, evidenciaba una amplia participación del profesorado de secundaria y primaria como forma de resistir, en tanto que en Guatemala se estructuró, en el 2001, un amplio frente contra un aumento en el impuesto de ventas, donde

las centrales obreras constituyeron uno de los principales componentes de esa alianza. A decir de los autores, esta ha sido una de las luchas antineoliberales más importantes que se ha dado durante los últimos años en ese país.

Desde un enfoque neomarxista un autor como lo es Carlos Vilas, se ha referido al tema de la confluencia de diversos sectores populares, como “lo popular”, donde se mezclan lógicas de explotación con lógicas de dominación, dando lugar a un amplio abanico de opresiones y subordinaciones. En concreto: *“La conjugación de opresión, explotación y pobreza en la construcción del sujeto popular significa que lo popular se constituye sobre la base de una pluralidad de referentes vinculados con una compleja red de complementación y contradicción, en la que los ‘sujetos’ escogen aquellos ingredientes que mejor expresan su condición de opresión y explotación. En algunos casos, lo popular se construye alrededor de referentes sociolaborales; otra vez los referentes étnicos adquieren centralidad; otras veces es el género; otras más, elementos simbólicos”* (Vilas, 1995: 80). En términos similares se ha expresado Helio Gallardo, quien reivindica la categoría pueblo para dar cuenta de esa compleja alianza de clases populares oprimidas. Específicamente dice: *“Constituirse como sujeto popular, entonces, no sólo implica el desafío de la diversidad de sectores que configuran al pueblo, sino el de la articulación de referentes sociales de liberación y, con ello, el de su jerarquización. Dicho sumariamente, por sí mismo el eje obrero, económico-social, no constituye y en cada ocasión el eje privilegiado de la lucha popular, aunque siempre sea estratégico. O lo que es lo mismo, una lucha por reivindicaciones libidinales o por una cultura de derechos humanos puede jerarquizar y dirigir situacionalmente las luchas populares. No existe una receta. Las constelaciones situacionales de las luchas*

populares las determinan la historia y sus despliegues. La práctica de la lucha popular revolucionaria es un arte, un quehacer, no una ciencia o una doctrina” (Gallardo H, 2005: 245).

En cuanto a las demandas o reivindicaciones principales se tiene que la antigua clase obrera tenía como referente inmediato a las propias empresas. O sea, la lucha social se expresaba directamente como disputas por el excedente; se tiene como escenario a las empresas, donde los sindicatos ejercían la representación obrera y dependiendo de la intensidad de las contradicciones convocaban a formas más contundentes de presión. Pero, sin duda, la huelga, sobresalió como el gran mecanismo de participación obrera. Los grandes hitos de la historia de la lucha obrera, tanto de empoderamiento social, como de declive, se encuentran completamente vinculados con las grandes huelgas.

En el contexto, más reciente, donde los programas de flexibilización laboral ha imperado, con sus consiguientes impactos en la forma sindical, haciéndola prácticamente desaparecer; las demandas populares se han redireccionado hacia el Estado. En vez de manifestarse como una lucha por el excedente, se expresa como demandas por políticas. Estas políticas en algunos casos se dirigen a demandar del Estado compensaciones o programas sociales específicos que de alguna manera mitiguen las secuelas de la superexplotación. Igual puede pensarse que las demandas al Estado por reivindicaciones específicas son disputas por el excedente, pero que se manifiestan indirectamente, haciendo que el Estado asuma parte de los gastos de la reproducción de la fuerza de trabajo excluida.

La huelga pierde sentido porque no hay donde hacerla. En su lugar, aparecen los instrumentos de convocatoria multitudinaria. O sea, la fuerza de la participación masiva, en espacios urbanos.

La fuerza de la protesta aquí es su capacidad de convocatoria tanto activa como pasiva. La activa sería cuando se estructuran amplias alianzas solidarias que pasan a las acciones mancomunadas, como lo son justamente las asambleas masivas o la marcha multitudinaria. Los bloqueos corrientemente han funcionado como asambleas permanentes de consulta y decisión. En el contexto de estas formas de lucha, corrientemente se toman decisiones sobre las marchas que en algunas ocasiones se han vuelto decisivas para la evolución posterior de los acontecimientos.⁶

En el campo del funcionamiento interno de los movimientos, mientras las direcciones sindicales antiguas ejercían formas muy directivas y verticales, emulando con ello ciertos funcionamientos de los partidos comunistas, más centralistas que democráticos, en cambio las nuevas direcciones son más “diluidas” y cambiantes, dando lugar a formas de control de la base sobre sus dirigentes y el ejercicio de plebiscitos sobre las decisiones de sus dirigentes. En las dos grandes luchas sociales de los últimos años en Costa Rica, la del combo del 2000 en contra de la privatización eléctrica y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio en el período que va del 2003 al 2007, el desborde de la base social sobre sus dirigentes ha adquirido sus propias particularidades. En el combo de ICE surgieron formas de coordinación al margen de las direcciones “reconocidas”; éste, es el caso del Frente Jesús Martínez que en ciertos momentos disputó a

6 García Linera ha clasificado estas formas de protesta en dos principales. La que él llama “multitud” para denominar la manifestación multitudinaria. Y por otra parte, la forma “comunidad” para nombrar especies de asambleas populares con bloqueos donde el pueblo instala un poder paralelo a los órganos “legales” de gestión del poder político; alcaldías y demás instituciones del orden vigente. Este autor, además postula el concepto de “identidades contingentes”, aludiendo con ello a una especie de identidades móviles y situacionales de los sectores sociales populares en lucha, para contraponer esas identidades a formaciones culturales de determinación estructural o determinaciones de clase (García Linera, 2000).

aquellas direcciones cierta influencia sobre la lucha. Igualmente existió un ancho movimiento popular muy poderoso que se manifestaba con independencia de algunas de esas direcciones. En tanto que en el contexto de la larga jornada de 4 años de enfrentamientos contra el TLC, surgieron los “Comités Patrióticos” que fueron organismos de base multipartidarios e independientes de las direcciones y que funcionaron mediante una coordinación horizontal, más que con una dirección central unificada.

3. El caso de los afectados por el nemagón

Un caso costarricense que parece típico de lo que aquí se viene señalando, es el movimiento que han protagonizado miles de trabajadores afectados por el uso del agroquímico DBCP (1, 2, Dibromo-3-cloropropano) o nemagón. Se calcula que el total de la población afectada en Costa Rica asciende a unas treinta mil personas. El agroquímico fue aplicado de 1967 a 1979, período en el cual se importó desde Estados Unidos más de 5 millones de kilogramos del nematicida. En otros países, tal es el caso de Honduras, este agroquímico todavía se aplicó en la década de los 80.

Pero es en Costa Rica donde se ha presentado la más alta incidencia de personas afectadas por el DBCP. Quienes estuvieron expuestos al agroquímico, padecen de diferentes grados de esterilidad (azoospermia, oligospermia), atrofia y dolores testiculares, cáncer de hígado, riñones y estómago, alergias severas, problemas en los huesos, deficiencias en la vista, alteraciones menstruales y hormonales, hijos con muy serios problemas congénitos, daño moral y psicológico. (CONATRAB; 2000)

No sólo los trabajadores expuestos directamente al nemagón han desarrollado secuelas, sino también sus familias. En primer lugar

las mujeres, esposas y compañeras de los trabajadores, quienes acostumbraban entrar a las plantaciones a dejarles el almuerzo a sus compañeros. Incluso, con frecuencia sustituían a los hombres, colaborando con la inyección del agroquímico en las raíces de las plantas. También se conoce de muchos casos de hijos de los trabajadores quienes nacieron con enfermedades congénitas. Por tanto, son las familias obreras en su conjunto, las que se pueden considerar como afectadas por el nemagón.

La organización que ha logrado desarrollarse a partir de los trabajadores y las familias afectados por el nemagón es el Consejo Nacional de Trabajadores Bananeros (CONATRAB), que fue fundado el 13 de marzo de 1997. El crecimiento de CONATRAB fue vertiginoso pues según relata Orlando Barrantes, su principal dirigente, nace a partir de un pequeño grupo de tres extrabajadores bananeros de la Rita, Guápiles, quienes estaban preocupados por una serie de arreglos extrajudiciales que algunos abogados estaban promoviendo con muchos trabajadores y que significaban “indemnizaciones” sumamente bajas. Tres años después de la idea inicial de este pequeño grupo de la Rita, CONATRAB estaba integrado por comités en Río Frío, Pococí (Guápiles, Cariari, La Colonia, Diamantes, La Rita, San Antonio El Humo, Ticabán), Siquirres, Limón, San José, Santa Cruz, Nicoya, Puntarenas, Palmar y Ciudad Neily; para una afiliación de alrededor de 3000 ex trabajadores bananeros.

Las demandas principales que desde aquella fecha hasta el momento han caracterizado a CONATRAB son:

- El Estado que es el corresponsable por la tragedia del memagón, por tanto debe asumir su cuota de responsabilidad, mediante un programa de atención médica especializada, pagar una indemnización y establecer un régimen especial de pensiones.

- Igualmente, las empresas, tanto las fabricantes del nemagón, como las bananeras, deben pagar una indemnización.

El origen de CONATRAB, estuvo vinculado con la historia de las luchas bananeras; incluso, el nombre puesto al organismo – CONATRAB-, es simbólico, de la tradición de lucha social con la que se quería conectar. Según relata Orlando Barrantes: *“El nombre de CONATRAB viene porque tratamos de recoger un poco el espíritu de la huelga del 34 de Carlos Luis Fallas. Ahí en Río Jiménez estaba el comité de Carlos Luis Fallas, de la primera gran huelga de América Latina en el sector banano. La organización que tenía Carlos Luis Fallas se llamaba COTRAB, Consejo de Trabajadores, entonces nosotros le pusimos Consejo Nacional de Trabajadores Bananeros -CONATRAB- por sugerencia de Carlos Cortés. Esa parte fue muy bonita porque el nombre de CONATRAB no es SITRAB o SITRA no sé que, sino que es CONATRAB. Y lo hacíamos pensando en eso. Incluso yo recuerdo que los primeros boletines que sacábamos, reproducíamos una foto, que luego la hicimos dibujo, de la huelga del 34.”*⁷

En cuanto a las diferencias y semejanzas de CONATRAB, con respecto a la forma sindical, pueden observarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 3

Diferencias y semejanzas entre la forma sindical y CONATRAB

Dimensiones	Sindicatos	CONATRAB
Funcionamiento.	Asambleas anuales formales.	Asambleas mensuales de cada uno de los 16 comités regionales y asambleas nacionales según necesidades.

⁷ Entrevista realizada por el autor a Orlando Barrantes, el día 1 de abril del 2009. En adelante, todas las citas textuales de esta entrevista proceden de esta misma fuente.

Relaciones con la comunidad.	Escasas pues funcionan especialmente en torno a sus demandas particulares.	Muy variadas. Participación de las familias de los trabajadores, campesinos, lucha ambientalistas, tomas de tierras, salud, vivienda, entre otras.
Finanzas	Finanzas centralizadas deducidas en porcentaje fijo del salario.	Descentralizadas y voluntarias.
Modelo de funcionamiento.	Sindical.	Movimiento social.
Composición social.	De clase obrera.	Sectores populares.

El funcionamiento de CONATRAB es de adscripción territorial, de ahí que los nombres de los comités que le integran sea por ubicación geográfica, más que por seccionales de departamento u oficio como funcionan los sindicatos. Por su parte CONATRAB, por la misma naturaleza de sus reivindicaciones, originadas en los problemas de salud, ha incorporado a las familias de los trabajadores y con ello se ha vinculado con problemáticas comunitarias como la calidad de los servicios de salud, la búsqueda de alternativas económicas para sus afiliados; tal es el caso, por ejemplo, de un grupo de artesanas que recientemente han logrado construir una casa de la cultura, en su comunidad: Cascadas. Igualmente CONATRAB se ha vinculado con alrededor de 7 tomas de tierras en distintos puntos, donde generalmente viven afiliados de la organización. También ha participado en luchas ambientales como es el caso del Frente Cívico Opositor de la

Represa Toro-Amarillo/Guácimo, donde en el año 2000 fue una de las organizaciones fundadoras, o bien la lucha de la comunidad El Molino en Guápiles, en contra de la contaminación del río El Molino, propiciada por la empresa Mundimar.⁸

En lo que tiene que ver con sus demandas directas, CONATRAB ha logrado parte de las mismas, como lo son: un programa de salud especializada y un programa de indemnizaciones financiado por el Estado costarricense. En el momento actual, igualmente, se está en negociaciones con abogados estadounidenses que están tramitando indemnizaciones; en este caso, serían demandadas las empresas responsables de las enfermedades de los trabajadores.

La composición social de CONATRAB es más amplia y compleja que la de los sindicatos, no obstante, se sigue definiendo como un movimiento de clase. A decir de Barrantes: *“Yo la única forma que entiendo a CONATRAB es como movimiento de clase, o sea, eran oprimidos, era gente, que en su mayoría, vendió su fuerza laboral, desde muy jóvenes, a las bananeras y que le dieron a las transnacionales lo mejor de su juventud. Y allí fueron explotados en la forma más inmisericorde posible. Y no solamente se les robó su fuerza laboral sino su salud. Porque el problema del nemagón es que tanto las empresas fabricantes como las bananeras sabían desde*

8 En el relato de Orlando Barrantes, este reflejo de ver rápidamente la potencialidad comunitaria de CONATRAB y su aprovechamiento para ensanchar los vínculos de lucha, aparece del siguiente modo: “Nosotros nos dimos cuenta rápidamente, que la mayoría de los dirigentes que se estaban acercando a CONATRAB, a su vez eran dirigentes comunales, de las asociaciones de desarrollo o de los comités del agua o de los comités del camino o campesinos, de lucha campesina, entonces los alentamos a que fortalecieran ese trabajo; esa es otra diferencia tajante con los sindicatos. Eso le dio a CONATRAB como una... no se... CONATRAB es como un modelo de movimiento social, mas que sindical. Incluso en este momento nosotros podemos ir a ver ese edificio que tienen las artesanas, ahí en Cascadas, es un edificio muy bonito, que costó 15 millones de colones y ahorita están dando cursos del INA, lecciones de secundaria, etc. –y ese edificio y el trabajo con las artesanas- fue producto de CONATRAB.”

los años 60, que el nemagón causaba serios problemas a la persona. Entonces la clase obrera bananera, que estuvo organizada en los principales sindicatos del país durante mucho tiempo, que nutrió con sus fuerzas al Partido Comunista, que era un movimiento de clase; era un partido de la clase trabajadora. En el 85 desaparecen los partidos comunistas, o por lo menos su gran fuerza, y CONATRAB lo que hizo fue rescatar las aspiraciones y necesidades que tenía un sector de la clase obrera costarricense de satisfacer demandas básicas que tenían que ver con salud y compensaciones por el daño físico y psicológico a que fue sometido. O sea, CONATRAB es un movimiento de clase”.

4. Conclusiones

La profundización de la exclusión social, cara visible y extrema de las nuevas desigualdades sociales, se da en un contexto laboral de desestructuración de la clase trabajadora, especialmente la clase trabajadora adscrita a la empresa privada. En Costa Rica, el principal sector de clase obrera fue la clase obrera bananera.

Los trabajadores bananeros, a través de la forma sindical y de los mecanismos clásicos de la lucha obrera, disputaron el excedente. La fuerza laboral concurrió al mercado laboral poniendo a disposición de la negociación la lucha social en tanto recurso de mercado. Fue el momento del gran empoderamiento obrero que llegó a su punto máximo en la década de los 40. A partir de finales de la década del 40, con la “revolución” del 48, empieza un período de desorganización y crisis del movimiento obrero, que culminó con la derrota de la huelga bananera de 1985.

La lucha obrera no llegó a su final con la derrota de la huelga y la desorganización sindical. Es cierto que en las plantaciones se

impusieron los contratos flexibilizados con los trabajadores y la organización solidarista como “modelo” de organización de los trabajadores. Bien se sabe, que estas organizaciones son controladas por la parte patronal.

Casi una década después de la derrota de la huelga de 1985 emerge un nuevo movimiento, el de los ex-trabajadores bananeros afectados por el nemagón, conformado como un movimiento de presencia nacional y cuya bandera central ha sido la del tratamiento de su salud, que ahora se sabe fue afectada por los agroquímicos utilizados en las plantaciones. Este se trata de un claro ejemplo de un movimiento social surgido de las nuevas exclusiones sociales. Es decir, donde al tema de la explotación, se le agrega el de secuelas graves de salud, en un marco contextual de desempleo y falta de acceso a los servicios sociales y la vivienda. Los nuevos excluidos, han variado los métodos de lucha y los escenarios donde estas se expresan, pero con sus acciones muestran una continuidad de clase de las luchas sociales.

Bibliografía

Almeida, Paul D. (2002): “Los movimientos populares contra las políticas de austeridad económica en América Latina entre 1996 y 2001”. En: *Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, No 86, (San Salvador, El Salvador, UCA).

Almeida, P. y Walter, E. (2007): “El avance de la globalización neoliberal: una comparación de tres campañas de movimientos populares en Centroamérica” En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* Vol IV, No 1, pp 51-76.

Alvarado, R. (2001): “Las Jornadas de Alcoa” En: *Revista Herencia* Volumen I3, No 1, Volumen 12 No 1 y No 2, (San José, Costa Rica).

CONATRAB (2000): “*Folleto explicativo*” documento, (CONATRAB, Costa Rica).

Cordero Ulate, A. (2008): “*Pasión, pensamiento y acción: sistematización del proyecto “Alcanzando las metas del milenio a nivel local”*” documento.

_____ (2007): “Bosque, agua y lucha. Movimientos ambientalistas en Costa Rica” En: *Aproximaciones al movimiento ambiental en Centroamérica*, Margarita Hurtado Paz y Paz e Irene Lungo, comp. Pp 203-255.

Edelman, M. (2005): *Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica*. (San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica).

Gallardo, H. (2005): *Siglo XXI, militar en la izquierda*, (San José, Costa Rica: Editorial Arlequín).

García Linera, A. (2001): **La estructura de los movimientos sociales en Bolivia**. (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Observatorio Social de América Latina, documento disponible en: <http://osal.clacso.org/espanol/html/revista.html>).

Jiménez, J. (2000): “Alcoa, los artificios de la calle o de cuán densa puede ser la irrealidad”. En: **Revista Herencia** Volumen II, No 2, Volumen 12 No 1 y No 2, (San José, Costa Rica).

Laurin-Frenette, N. (1976): **Las teorías funcionalistas de las clases sociales Sociología e Ideología Burguesa**, (Madrid, Siglo veintiuno editores).

Mora Salas, M; Pérez Sáinz, J y Cortés, F. (2004): “Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates”. En: **Cuadernos de Ciencias Sociales**, Número 131, (San José Costa Rica).

Mouriaux, R y Beroud, S. (2000): “**Para una definición del concepto de ‘movimiento social’**”. (Documento disponible en: <http://www.clacso.edu.ar/~libros/osal/osal1/debates.pdf>).

Pérez Sainz, J. (2009): “**Notas preliminares sobre capacidad de mercado e (in)tolerancia de las desigualdades**”, documento.

Pérez Sáinz, J y Mora Salas, M. (2007): **La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social**, (San José, Costa Rica, FLACSO).

Thomas, M. (2006): “¿Quién era Max Weber?” En: **New Left Review**, No 41, (Madrid, España).

Touraine, A. (1999): **¿Cómo salir del liberalismo?**, (Paidós, Barcelona).

Vakaloulis, Michel. (2000): “**Antagonismo social y acción colectiva**”. (Documento disponible en : <http://osal.clacso.org/espanol/html/revista.html>).

Vilas, C. (1995): “Actores, sujetos, movimientos: ¿Dónde quedaron las clases? En: *Sociológica*, año 10 número 28, (México).

Weber, M. (s.f.): *Economía y sociedad. Teoría de la organización Social*, (México, Fondo de Cultura Económica).

ENCUENTROS

Síntesis y análisis de la política económica reciente en El Salvador (Período 2004-2009)* Trayectoria previa a la detonación de la crisis económica internacional

*Jesús Evelio Ruano P.
CINPE, Universidad Nacional, Costa Rica.*

I. Introducción

El objetivo central del trabajo es analizar los principales aspectos de la política económica en el área macroeconómica, de desarrollo humano, de inversión y de recursos naturales para luego discutir la dinámica de generación de política que produce los resultados analizados y realizar propuestas de acción hacia esos aspectos.

La metodología seguida para el análisis se ha realizado a través de una investigación de los diversos indicadores y medidas de política

* Trabajo desarrollado en la Maestría en Política Económica del Centro Internacional de Política Económica (CINPE); es parte de la iniciativa denominada “Desafíos de la Política Económica” que analiza la situación actual y perspectivas de la práctica de la política.

más relevantes aplicadas durante los años recientes (Período 2004-2009). El esquema de investigación utilizado se divide en distintas áreas de política pública y reconoce cuatro grandes áreas: Política Macroeconómica, de Desarrollo Humano, Inversión, Recursos Naturales, así como también se realiza un análisis paralelo de la Situación Política actual.

Dentro del área Macroeconómica se analizan la Política Fiscal, Monetaria, Cambiaria y Externa, mientras que para el área de Desarrollo Humano se revisan las Políticas Sociales de Empleo, Distribución de Ingreso, Salud y Educación. En el área de Inversión se analiza la ejecución de Inversión Pública en general así como la de Infraestructura; se incluye la Inversión realizada por el sector privado exterior (Inversión Extranjera Directa). En el área de Recursos Naturales se estudian las políticas de Turismo, Cambio climático, Servicios ambientales y Energía.

Al terminar el análisis de los indicadores y medidas de Política Pública se aborda el área de Política, analizando la posición actual del Gobierno, ejes fundamentales, situación de la Asamblea Legislativa y luego un balance general sobre Gobernabilidad, Estabilidad y Transparencia. A partir de este diagnóstico se realiza un análisis de la dinámica de la política económica en El Salvador.

El documento se estructura con un diagnóstico de los indicadores más relevantes de la situación actual de la política económica en El Salvador, con énfasis en las medidas más recientes impulsadas por el actual Gobierno, en la Sección 2. Esta incorpora un análisis del panorama macroeconómico del país –se considera el importante impacto de las remesas familiares–; pasa luego al estudio de las políticas de desarrollo humano, en el cual se recupera del estudio más reciente del PNUD El Salvador (2008), la conclusión de que la

situación del empleo es uno de los principales problemas actuales del país.

Posteriormente se revisan las políticas de inversión (muy relacionadas al tema del empleo) dentro de las cuales se identifica una muy importante apuesta por la inversión en infraestructura. La cooperación estadounidense es clave dentro de este rubro. Las políticas de recursos naturales comienzan a tomar preponderancia, aunque todavía sin implicar la agresividad apropiada a la presente situación de deterioro ambiental.

En la sección 3 se presenta un panorama de la dimensión política de una sociedad que está muy fuertemente marcada por la guerra civil, cesada en 1992 y que se encuentra en proceso de consolidación democrática. Entender la dinámica de la política económica en El Salvador, implica comprender cómo funciona el proceso de toma de decisiones, para lo cual es necesario identificar a los actores principales del proceso, así como las fases de elaboración de la política económica en el país, distinguiendo el papel que cada actor juega e incluyendo las importantes influencias que puedan ejercer la Administración Pública y otros Asesores económicos.

Finalmente en la Sección 4, a manera de conclusiones se presentan propuestas de la política económica y los desafíos principales que enfrenta El Salvador.

II. Análisis de política económica en El Salvador

2.1 Política macroeconómica

Luego de superar una década de bajo crecimiento, la economía empieza a dar signos de recuperación, basándose en el mejor desempeño de todos los sectores de la economía. Sin embargo,

las políticas gubernamentales se han dirigido muy poco a tratar directamente sobre los principales determinantes del crecimiento, como son la productividad, la formación de capital y la tecnología. Las políticas deberían estar orientadas principalmente a la formación de capital humano, pero persiste el paradigma obsoleto de crecimiento económico basado en la teoría de ventajas comparativas.

Los principios directores de la política de la última década se basaron en la creencia de que la abundancia de mano de obra permitiría atraer inversiones intensivas en este factor productivo y así lograr mejores tasas de crecimiento. Se dejan totalmente de lado el incremento de los niveles de formación y educación que permitieran actuar sobre los determinantes del crecimiento mencionados al principio.

La política económica de crecimiento está centrada en la creación de nuevas infraestructuras públicas, como redes de transporte, energía, comunicaciones, pero que al carecer de soporte en otras áreas que son importantes para el estímulo de la inversión, no resultan de acuerdo con lo esperado.

2.1.1 Política fiscal

El país ha logrado sostener una disciplina tributaria basada en el principio de utilizar el endeudamiento internacional únicamente para el financiamiento de inversión. Se han sostenido los gastos corrientes con el financiamiento proveniente de los ingresos corrientes, o, como se dice popularmente, sin recurrir al “tarjetazo”. Ayudado por la reforma fiscal que se dirigió a disminuir la evasión y elusión fiscal, se han logrado mantener incrementos sostenidos en la recaudación, que han permitido financiar más holgadamente las actividades del sector público, así como aumentar la carga fiscal, aunque muy levemente.

Cuadro N° 1
Ingresos del gobierno central consolidado
(Millones de dólares)

TRANSACCIONES	2004 1/ 1/2/	2005 1/2/	2006 1/2/	2007 1/2/
I. INGRESOS CORRIENTES AJUSTADOS (1)	2,048	2,259	2,648	2,917
A. Tributarios	1,820	2,132	2,488	2,724
1. Renta	534	668	788	933
2. Transferencia de Propiedades	15	16	19	21
3. Importaciones	177	181	200	204
4. Consumo de Productos	74	95	97	98
5. Impuestos al Valor Agregado (IVA)	952	1,104	1,308	1,389
6. Otros	1	1	8	9
B. Contribuciones Especiales (FOVIAL)	67	66	69	70
C. No Tributarios y Otros	228	127	160	193
II. INGRESOS DE CAPITAL	48	49	36	56
III. INGRESOS TOTALES (I + II)	2,096	2,307	2,684	2,973
SUPERÁVIT/DÉFICIT FISCAL (sin Pensiones)	-0,6%	-1,1%	-1,1%	-0,4%
SUPERÁVIT/DÉFICIT FISCAL (con Pensiones)	-2,4%	-3,0%	-2,9%	-1,9%

(1) Ajustados por las devoluciones de Renta e IVA.

(2) Preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2008).

A pesar de dichos logros, las calificadoras de riesgo Standard & Poor's y Fitch Ratings, increpadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, presionan al país hacia la profundización de las reformas fiscales, para lograr una carga tributaria mayor, condicionando sucesivas calificaciones de riesgo al cumplimiento de dicha condición.

Dadas las políticas de subsidio al transporte público, la energía eléctrica y el gas propano, que debido a las fuertes alzas en los costos de los derivados del petróleo, el sostenimiento de dichas políticas, acarrea una mayor presión fiscal sobre los gastos corrientes. Por ello, la situación fiscal ha mostrado perspectivas de un potencial deterioro, reflejado en el comportamiento del déficit fiscal. Organizaciones independientes sugieren reconsiderar las estructuras de subsidios actuales y opinan que además de generar esa presión fiscal adicional, los subsidios están mal dirigidos y no están beneficiando a las personas más necesitadas, sino a los sectores de clase media que tienen la capacidad de pago para costearse los bienes subsidiados sin necesidad del aporte gubernamental.

2.1.2 Política monetaria y cambiaria

La política monetaria, clasificada como de fijación extrema del tipo de cambio o dolarización, mantiene a la economía atada a la política monetaria de los Estados Unidos, sin ninguna posibilidad de injerencia. La Reserva Federal, hasta el momento ha mantenido una política de depreciación del dólar frente a otras divisas; por ello El Salvador ha podido aprovechar la mejora de competitividad por tipo de cambio al realizar exportaciones hacia economías con divisas fuertes frente al dólar como Europa o Asia. Dado que el intercambio comercial no es importante hacia esos socios, sino que se encuentra principalmente

dirigido al mercado estadounidense, las ventajas relacionadas a la política monetaria, para el comercio, no son significativas.

Cuadro N° 2
Tasas de Interés de los Estados Unidos (Us\$)
Tasa De Interés Para Fondos Federales

Fecha	+	-	Nivel (porcentaje)
2008			
Abril 30	...	25	2
Marzo 18	...	75	2,25
Enero 30	...	50	3
Enero 22	...	75	3,5
2007			
Diciembre 11	...	25	4,25
Octubre 31	...	25	4,5
Septiembre 18	...	50	4,75
2006			
Junio 29	25	...	5,25
Mayo 10	25	...	5
Marzo 28	25	...	4,75
Enero 31	25	...	4,5

Fuente: Reserva Federal (2008).

En cuanto a estabilidad de precios, el impacto internacional del alza de los combustibles y los ‘*commodities*’ han impulsado el índice de precios, pero la política gubernamental de liberalizar el mercado agropecuario –principalmente el de granos básicos– ha llevado paulatinamente a que el sector, sin contar con la protección y los incentivos que existieron en el pasado, vaya perdiendo competitividad

y haciendo que la economía vaya dependiendo cada vez más de la importación de alimentos y volviéndose más vulnerable a las tendencias internacionales de precios y disponibilidad de oferta externa.

Cuadro N° 3
Índice de precios al consumidor (ipc)

(Dic.- 1992 = 100)					
Variación Anual (Dic-Dic)					
2002	2003	2004	2005	2006	2007
2,8	2,5	5,4	4,3	4,9	4,4

Fuente: Banco Central de Reserva (diciembre 2008).

El país no ha tenido un historial de moneda débil y por lo tanto no ha sufrido períodos prolongados con altos niveles de inflación persistente. Al recurrir al establecimiento de la dolarización, se introdujo una restricción en el manejo macroeconómico que impide introducir distorsiones monetarias al comportamiento de los índices de precios. La medida puede valorarse positivamente por la disciplina que implica.

La liberalización en el comercio internacional, así como en algunos sectores como las telecomunicaciones y electricidad, además de la vigilancia de la recién creada Superintendencia de Competencia, permiten que el funcionamiento de mercados competitivos ayude a mantener la estabilidad en los precios.

2.1.3 Políticas del sector externo

El principal medio para analizar la situación externa del país lo constituye la Balanza de pagos, en donde para el caso particular de El Salvador las remesas familiares tienen un papel muy importante:

Cuadro N° 4
Balanza de pagos
 Millones de US\$

CONCEPTO	2005	20061/	2007 1/
Transacciones Corrientes.			
Balanza Comercial 2/	-2,938	-3,540	-4,073
Balanza de Servicios	-87	-79	-242
Balanza de Renta	-579	-528	-580
Balanza de Transferencias	3,035	3,472	3,776
Cuenta Corriente	-569	-675	-1,119
Transacciones de Capital y Financiera.			
Entrada neta de Capital 3/	870	1,129	775
Errores y Omisiones 4/	-360	-382	624
Variación de Reservas Internacionales Netas	59	-72	-280
Nivel de Reservas Internacionales Netas	1,829	1,907	2,198

1/ Cifras Preliminares.

2/ A partir de 1997 las cifras son FOB.

3/ A partir de 1997 incluye cuenta de capital y financiera.

4/ Hasta 1996, el saldo de esta cuenta se incluía en la cuenta capital.

Fuente: Banco Central de Reserva (2007).

Al analizar la Balanza de Pagos puede observarse una evolución negativa de la Balanza Comercial, compensada por una evolución positiva de la Balanza de Transferencias, que permite mantener estabilidad en el Nivel de Reservas Internacionales. El comportamiento de ingresos por remesas familiares mantiene una tendencia ascendente impulsada por la inmigración y favorecida por los beneficios migratorios¹ ofrecidos para los salvadoreños por los Estados Unidos, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

1 A través del Régimen de Protección Temporal (TPS).

Cuadro N° 5**Ingresos en Concepto de Remesas Familiares**

(En millones de US Dólares)

MESES	2004	2005	2006	2007
Total	2547,6	3017,2	3470,9	3695,3

Fuente: Banco Central de Reserva (diciembre 2008)

2.2 Política de desarrollo humano**2.2.1 Políticas de empleo**

La mitad de los salvadoreños en edad de trabajar está subempleado o desempleado y sólo el 20% de la población económicamente activa (PEA) tiene “trabajo decente” según los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)².

Las políticas de empleo en El Salvador, se han enfocado en la aplicación de políticas activas del mercado de trabajo, como la formación profesional a través de instituciones como el INSAFORP y más recientemente el MEGATEC, que buscan lograr la capacitación vocacional de la población para su rápida inserción laboral a sectores económicos de nivel profesional medio.

Se ha buscado muy activamente la atracción de inversiones para la creación de nuevos empleos, principalmente de actividades intensivas en mano de obra, como la maquila y ‘call centers’. Las medidas pasivas no han sido retomadas, como las prestaciones por desempleo o la jubilación anticipada. La principal falla de la política actual se considera relacionada a las políticas que inciden sobre la regulación del mercado de trabajo, ya que si bien existe legislación relativa a

² Informe de Desarrollo Humano, PNUD El Salvador (2008).

las prestaciones laborales y otras condiciones de protección laboral, en la práctica la aplicación de dichas políticas se ve muy limitada, ya sea por la actuación indebida de los empleadores o por las propias características del empleo informal, que impiden una fiscalización adecuada de las prestaciones laborales.

La inseguridad derivada de la falta de prestaciones laborales como la salud, pensiones, protección ante despido y otras, conlleva un deterioro muy importante en la calidad de vida de las personas, afecta la productividad y por lo tanto la determinación salarial. Por ello, se forma una cadena de consecuencias negativas que tiene la desventaja de ser potencialmente reproducible en los grupos familiares asociados a dichos medios de vida.

2.2.2 Políticas de distribución del ingreso

En cuanto a políticas de redistribución del ingreso, es muy importante el Programa de Red Solidaria. Al enfocarse en los municipios más pobres del país, realiza transferencias directas, condicionadas al cumplimiento de la asistencia escolar de los hijos de las familias, así como controles sanitarios. Las transferencias permiten, en alguna medida, mejorar la igualdad de oportunidades así como la integración social de estos sectores poblacionales.

Es un programa social del gobierno de El Salvador destinado a atender a los 100 municipios en condiciones de pobreza extrema, severa y alta. Se mejoran, de forma integral, las condiciones de vida de las familias, a través de la atención oportuna de educación, salud y nutrición. Además, promueve mejoras en la red de servicios básicos y de desarrollo productivo y de microcrédito, en beneficio de los habitantes de los municipios atendidos.

Dado los positivos resultados del Programa, se hace necesaria la ampliación del mismo hacia sectores mucho más grandes que se encuentran en situación muy parecida a la de los beneficiarios actuales, incluyendo las áreas urbanas.

Los programas de seguridad social son muy limitados, dejando descubiertos a grandes sectores de personas de la tercera edad sin pensiones, personas desempleadas sin ingresos, con única medida de intervención a través del sistema sanitario público muy deficiente en atención, disponibilidad de medicamentos y equipamiento médico.

2.2.3 Políticas de salud y educación

Las políticas de salud y educación han recibido muy poca prioridad de parte del Gobierno en los años recientes. A pesar de esfuerzos aislados e iniciativas innovadoras como el Plan 2021, FOSALUD, rehabilitación de hospitales dañados y otras, las asignaciones presupuestarias continúan reflejando niveles muy alejados de lo que los organismos internacionales recomiendan.

La medida de política insignia del actual Gobierno lo conforma la formación del Fondo Solidario para la Salud, que ha sido la que ha tenido el impacto principal en los indicadores de Salud del país, cuyos fondos se obtienen de los impuestos que afectan a las bebidas alcohólicas, cigarrillos, armas de fuego y municiones, a fin de ampliar a 24 horas la atención médica en unidades de salud del país. En total, cada año se pretende recolectar bajo esta modalidad \$20 millones que conforman el presupuesto del proyecto.

En cuanto a políticas de educación, lo más importante por resaltar es el Plan 2021 (Ministerio de Educación, 2005), porque enmarca toda la intervención del Estado en el área. Este plan es el resultado de un proyecto de gran envergadura que contó con el apoyo de

numerosos organismos e instituciones, con elevada participación de los directamente involucrados: estudiantes, maestros, padres de familia y otros. Establece metas tan altas como llevar la escolarización de nivel Básico de un 96% a un 100%, a nivel medio de un 27% a un 90%. En esa misma línea establecen varias metas más en términos de impacto (escolarización, deserción, rendimiento) y recursos (calidad de aulas, servicios a escuelas, recursos informáticos), con el que el Gobierno de Antonio Saca se comprometió y adoptó. Una previsión muy acertada de la Comisión de seguimiento al Plan 2021 formada por ciudadanos notables independientes fue buscar la adhesión del FMLN a la iniciativa y el compromiso de apoyarla. Comenzando las gestiones en 2005, en 2008 se logró el acuerdo entre la Comisión y el FMLN, sin saber aún que finalmente llegaría el partido al poder y que ese acuerdo sería importante para asegurar la continuidad del Plan.

2.3 Políticas de inversión

2.3.1 Inversión pública

La inversión pública ha sido determinada por la política de crecimiento económico basada en la atracción de inversiones. En búsqueda del crecimiento, la inversión se ha dirigido principalmente hacia la provisión de infraestructura de apoyo a la actividad económica, principalmente en los rubros de desarrollo urbano, transporte, almacenaje y comunicaciones. Tal estrategia otorga un papel secundario a la inversión en educación y salud, pero si además se considera que el porcentaje de inversión en estos rubros es muy bajo –como puede apreciarse en el cuadro siguiente– respecto a los gastos corrientes del Gobierno, entonces se concluye que la estrategia es aún más deficiente por carecer de integralidad.

Cuadro N° 6
Sector Público No Financiero
Inversión Pública por Destino Sectorial 1/
Millones de dólares

				E-M/ 2007	E-M/ 2008
SECTORES DE DESTINO	2005	2006	2007		
I. Desarrollo Económico	164,5	214,3	141,9	35,5	26,3
–Agropecuario	18,0	25,0	20,3	3,1	1,7
–Industria y Turismo	2,5	1,8	4,3	1,4	0,6
–Energía	26,8	60,1	11,1	6,2	5,2
–Transporte, Almacenaje y Comunicaciones	117,2	127,4	106,2	24,8	18,8
II. Desarrollo Social	254,2	282,6	334,8	72,1	72,3
–Agua Potable y Alcantarillados	9,1	16,5	26,2	3,7	2,3
–Salud	23,9	45,5	69,9	7,7	8,4
–Educación y Cultura	37,0	35,9	11,0	1,2	2,8
–Deporte y Recreación	-	-	-	-	-
				E - M /	E - M /
SECTORES DE DESTINO	2005	2006	2007	2007	2008
–Justicia	11,4	27,1	22,3	6,7	8,8
–Desarrollo Urbano y Comunal <u>2/</u>	165,1	124,2	181,9	41,4	42,5
–Asistencia Social	1,2	1,9	3,6	2,7	0,8
–Seguridad Ciudadana	5,9	3,2	8,0	5,5	5,8
–Medio Ambiente	0,6	28,3	11,9	3,2	0,8
III. Administración General <u>3/</u>	10,9	3,1	0,9	1,5	5,7
TOTAL	429,6	500,0	477,6	109,1	104,3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2008).

2.3.2 Inversión extranjera directa

La estrategia de atracción de IED en los años recientes ha sido dirigida directamente a través de las gestiones de la Vice-presidenta de la República Ana Vilma de Escobar, quien se ha encargado de promover al país internacionalmente, con resultados concretos en el sector de Industria y Maquila, a pesar de que también se ha buscado la inversión en desarrollos inmobiliarios destinados al turismo a través de incentivos fiscales. Sin embargo, el sector que refleja mejores resultados en IED es el Financiero, puesto que los bancos más grandes de origen nacional (Banco Cuscatlán, Banco Salvadoreño y Banco Agrícola) han sido adquiridos por grandes grupos financieros internacionales (Citigroup, Hong Kong Shanghai Banking Corporation, Bancolombia), por lo que se podría esperar que esos flujos en manos de capitalistas salvadoreños puedan reinvertirse en el país. Las externalidades positivas de este tipo de inversiones son limitadas en su aporte al desarrollo de las capacidades productivas del país. Sin embargo, han constituido una fuente importante de inversión y empleo, por lo que su aporte al desarrollo económico no puede ser menoscabado. A continuación se muestra una evolución de la IED por sector receptor:

Cuadro N° 7

Inversión Extranjera Directa por Sector Económico Receptor

Millones de US\$

SECTOR ECONÓMICO RECEPTOR	2004	2005 1/	2006 2/	2007 2/	Mar-08 2/
1. Industria	537	854	870	892	902
2. Comercio	278	305	356	397	402
3. Servicios	111	125	137	177	186
4. Construcción	12	12	12	12	12
5. Comunicaciones	746	794	794	861	865
6. Electricidad	800	800	848	848	848

7. Agricultura y pesca	69	67	68	70	70
8. Minas y canteras	0	2	30	38	39
9. Financiero	148	250	322	1489	1490
10. Maquila	295	299	299	399	407
Sub-Total	2996	3508	3735	5183	5220
Préstamos entre empresas	659	658	650	729	989
TOTAL	3656	4167	4385	5911	6209

1/ Cifras revisadas

2/ Cifras preliminares

Fuente: Banco Central de Reserva (2008)

2.4 Política de recursos naturales

La política de recursos naturales es uno de los temas con menor prioridad en la política gubernamental, tal como se refleja en el cuadro No.6 de inversión pública. La degradación de los recursos ha avanzado al ritmo del elevado crecimiento demográfico en el país. Como indicador de ello está la existencia de apenas un 2% de bosques primarios y un 9% de bosque secundario respecto a la superficie total (Consejo Salvadoreño del Café).

La utilización de subvenciones por el aporte a la conservación o uso sostenible de los recursos se ha realizado con mayor éxito principalmente con la implementación de los certificados de carbono según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Portillo, 2007). Se debe considerar que dichas subvenciones están financiadas con fondos externos, no son directamente parte de una estrategia gubernamental. Las subvenciones podrían ser una herramienta de utilidad en la regulación de la contaminación del agua, como uno de los recursos más importantes para la población.

Otra iniciativa en curso con el apoyo del MARN y la participación de la empresa privada es el ingreso del país al mercado mundial de la

venta de certificados de carbono (CO², uno de los principales GEI). Estos bonos son un mecanismo avalado por el protocolo de Kyoto, según el cual los países industrializados tienen la oportunidad de reducir sus emisiones no sólo en sus territorios, sino también comprando estos certificados a proyectos en naciones en vías de desarrollo y sumando las toneladas de CO² que estos reducen como si fuesen suyas.

Actualmente El Salvador es, después de Nicaragua, el segundo país de Centroamérica con mayor participación en ese mercado³, con un ingreso potencial por año de 26 millones 215 mil 216 dólares. Tras un estudio del MARN, la Asamblea Legislativa aprobó además una Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad, precisamente para promover las fuentes de energía renovable.

La utilización de controles directos para regular el uso sostenible de los recursos naturales fue implementada en la década de los noventa a través de la creación de la Ley de Medio Ambiente, pero en la práctica la capacidad de monitoreo del Ministerio encargado de aplicar dichos controles es limitada.

2.5 Panorama general

Evaluando el panorama general descrito hasta este punto, la política económica en El Salvador refleja un manejo responsable en el área macroeconómica, con una política fiscal que no se ha desbordado a pesar de las múltiples demandas sociales del país, siguiendo los lineamientos de los organismos financieros internacionales. A pesar de esto, la crisis económica internacional agrega aún más presión, por lo que el nuevo gobierno tendrá que definir en qué punto se encuentra

3 Datos del MARN, Portillo (2007).

un nuevo equilibrio entre los indicadores fiscales y las necesidades sociales dadas las nuevas circunstancias. La política monetaria es otro punto positivo, que si bien no fue implementado durante el período que se está analizando, ha dado muy buenos resultados en términos de inflación y estabilidad en términos del valor de los salarios, pensiones, créditos y otros; se facilita, además, el comercio exterior. Por otro lado, no se han observado avances a nivel macroeconómico en términos de política externa, en el sentido de disminuir la importancia relativa de las transferencias externas o remesas en la sostenibilidad del esquema de dolarización.

En cuanto a las políticas de desarrollo humano se han iniciado medidas en la dirección correcta al establecer programas de distribución directa del ingreso (Red solidaria), que si bien no son aconsejables a largo plazo, pueden ser una medida de impulso al desarrollo propio de las comunidades beneficiadas que mejore gradualmente los indicadores de distribución. Otro beneficio importante del programa de Red Solidaria es que condiciona a usar los servicios de salud y educación. Por otro lado, en el área de salud el programa Fosalud es importante al ampliar el acceso a servicios de salud, pero queda mucho por hacer respecto a la calidad del servicio público, así como el de la seguridad social. Un avance sustancial en este sentido se debe a la ejecución del proyecto de reconstrucción de hospitales financiado por el Banco Mundial. Con respecto a la educación, lo importante del Plan 2021 es que se logró un acuerdo de país acerca de objetivos y metas concretas, que existe un compromiso político de respetar tanto por parte del partido ARENA que originó la propuesta como del FMLN, quienes en este momento lo ejecutan. Se esperaría que la sola existencia de tal acuerdo sea un incentivo clave para dirigir los avances en materia de educación en los próximos años. En el tema del empleo es donde

se observan mayores rezagos, desvelados en detalle por uno de los informes de PNUD. Esta observación es muy importante, porque el empleo es determinante en la distribución del ingreso, así como en la salud y educación, ya que no existen las redes de seguridad social necesarias para garantizar estas necesidades ante la falta de los propios medios individuales para proveerlos. De la situación del empleo puede derivarse la situación general de Desarrollo Humano; se concluye así que la situación en general es precaria.

En las políticas de inversión, cabe mencionar que la IED ha mostrado un comportamiento muy favorable en los años recientes y acerca de la orientación que ha tenido dicha IED no puede atribuirse muy fuertemente a las decisiones del Gobierno, pero sí puede resaltarse positivamente la campaña de atracción que ha ejecutado, dados los resultados obtenidos. En cuanto a inversión pública debe señalarse que la desproporción de la inversión en infraestructura ha sido demasiado pronunciada, en detrimento de los sectores de Justicia, Asistencia Social, Seguridad Ciudadana y Medio Ambiente.

La política de recursos naturales refleja un desbalance en el establecimiento de prioridades, una ausencia de conexión entre la importancia de los recursos naturales y el bienestar económico y social de la población. No se puede extraer una conclusión optimista en esta área, pues no se encuentran iniciativas ambiciosas en esta área, a pesar de las graves amenazas derivadas de la acción humana.

III. Dimensión política

El presente artículo ha sido escrito entre finales de 2008 y principios de 2009, justo en el momento de conocerse los resultados de las elecciones de Marzo de 2009.

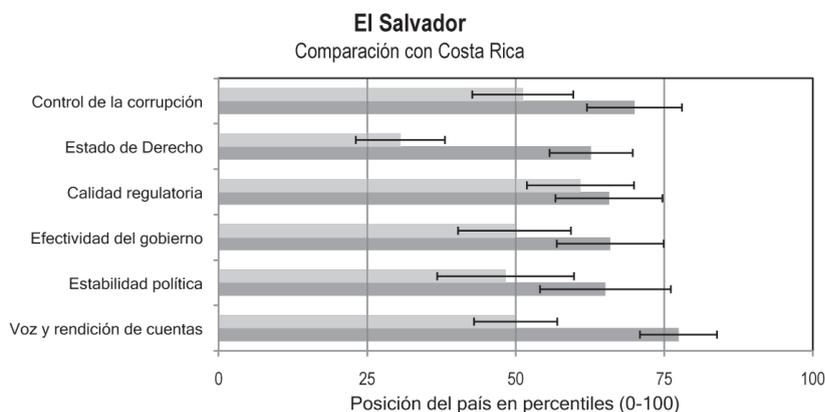
La situación política de El Salvador se encuentra en un momento trascendental, puesto que por primera vez, desde los Acuerdos de Paz, se ha concretado la alternabilidad en el Órgano Ejecutivo del Gobierno con la elección del Presidente Mauricio Funes. El distinguido poeta, novelista, jurista y firmante de los Acuerdos de Paz de Chapultepec David Escobar Galindo expresó que las cuatro condiciones que él considera necesarias para la consolidación de la democracia en El Salvador son: primero, que el FMLN gane las elecciones, segundo, que ARENA le traspase el poder, tercero, que ARENA gane las elecciones y último, que el FMLN le traspase el poder. Las primeras dos condiciones ya se dieron, ahora faltan la tercera y cuarta.

El partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) ha mantenido presencia en la Asamblea Legislativa, pero su capacidad de acción ha sido muy limitada debido a que la participación de su fracción no alcanza mayoría simple y el resto está conformado por bloques de derecha.

Además, debido al alto nivel de polarización política, la imposibilidad de lograr acuerdos ha limitado su capacidad negociadora para promover iniciativas que introduzcan modificaciones al rumbo de las políticas económicas.

También ha gobernado las Alcaldías Municipales más importantes del país (incluyendo San Salvador), pero debido a la poca capacidad financiera (por sus bajos ingresos tributarios) y sus competencias más restringidas, su influencia sobre las políticas económicas más importantes no ha sido determinante.

Gráfico N° 1



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, y M. Mastruzzi (2008): Governance Matters VII: Governance Indicator for 1996-2007
Nota: Los indicadores de gobernanza presentados aquí agregan los puntos de vista sobre la calidad de la gobernanza proveída por un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en países industrializados y en desarrollo. Estos datos se reúnen a partir de varios institutos de investigación, tanques de pensamiento, organizaciones no gubernamentales, y organizaciones internacionales.
Los indicadores agregados no reflejan los puntos de vista oficiales del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países que representan. Los WGI no se usan por el Grupo Banco Mundial para distribuir recurso o para otro uso oficial.

La estabilidad política del país puede calificarse como débil (en comparación con un país más estable como Costa Rica) según la clasificación del Índice de Democracia de *The Economist* (Kekic, 2006) que evalúa la libertad y justicia de las elecciones, seguridad de los votantes, influencia de poderes externos en el gobierno y la capacidad de los funcionarios públicos para implementar políticas.

De acuerdo con la clasificación elaborada por Transparencia Internacional (2007) el país cuenta con un relativamente buen posicionamiento en cuanto a percepción de corrupción al compararlo regionalmente. La posición del país en el Ranking del País es la número 67, mientras que el índice de calificación de percepción de la corrupción es de 4.0/10.0.

El control del Órgano Ejecutivo por parte del FMLN podría

significar un giro muy importante en la política económica en El Salvador en todos los ámbitos de acción del Gobierno, aunque el nuevo Presidente ha dado señales de búsqueda de estabilidad y participación de los sectores involucrados en las decisiones de política; esto, hace esperar cambios de enfoque sin caer en saltos radicales en la conducción gubernamental.

3.1 Dinámica de la política económica en El Salvador

La dinámica de la política económica en El Salvador puede ser analizada a través de la descripción del rol que cada uno de los actores principales juega en la determinación e implementación de cada uno de los aspectos de la política en los que intervienen. Este análisis permite entender mejor cómo el proceso de formación de las medidas de política determina los resultados obtenidos.

3.1.1 Sociedad civil

Luego de décadas de dictaduras militares, los Acuerdos de Paz sentaron las bases democráticas que permitieron el establecimiento de elecciones libres en El Salvador, por lo que a partir de 1992 el principal medio de expresión de la sociedad civil se constituyó en el voto. Además, existen otros medios de expresión, principalmente a través de los medios de comunicación, organizaciones civiles y otras, que permiten manifestar las preferencias de la sociedad hacia los poderes públicos. En particular, los medios de comunicación han jugado un papel preponderante en la fiscalización del poder, así como en el traslado de las prioridades de acción hacia las autoridades.

3.1.2 Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa en El Salvador es un congreso unicameral dentro de un sistema presidencial; por ello, se encuentra claramente separada del poder ejecutivo. El caso salvadoreño es muy particular, debido a la participación del FMLN. Durante los últimos períodos legislativos el electorado ha definido una distribución de fuerzas tal que ningún partido político tiene mayoría simple (43/84 votos) y que para lograr la mayoría calificada (56/84 votos) las principales fuerzas en oposición (ARENA y FMLN) deben lograr acuerdos. En el pasado, el bloque de derecha conformado por ARENA, PCN y PDC han aprobado medidas como la dolarización y el TLC con Estados Unidos y Centroamérica. Pero ésta misma distribución de fuerzas y lo antagónico de las posiciones, ha llegado a impedir acuerdos mínimos en decisiones que requieren de mayoría calificada (como la aprobación del presupuesto general de la nación y préstamos internacionales). Otro factor que ha contribuido a esto es la muerte del mayor líder histórico del FMLN, el ex-comandante Schafick Hándal, ya que durante su vida fue el principal artífice de entendimientos.

3.1.3 Gobierno

El órgano ejecutivo dirigido por el Presidente Antonio Saca, comenzó su gestión con importantes índices de aprobación y confianza por parte de la opinión pública; ganó por más de medio millón de votos la elección, frente a su candidato opositor Schafick Hándal. Su principal reto ha sido el de combatir los niveles cada vez más elevados de violencia, con resultados muy pobres a través de su estrategia represiva (Plan Super Mano Dura).

Los resultados en el combate a la violencia, así como las demandas sociales insatisfechas, reflejadas en las mediciones de la opinión pública, forzaron durante la gestión a implementar nuevos programas sociales (ampliación de la cobertura sanitaria a través de FOSALUD, atención a la pobreza extrema a través de Red Solidaria, implementación de una reforma fiscal orientada a reducir la evasión fiscal y otras medidas adicionales).

3.1.4 Otras organizaciones del Estado e instituciones autónomas

Las organizaciones más destacadas por su papel en las políticas económicas en los últimos años han sido el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local que ha sido el principal ejecutor del Programa de Red Solidaria con enfoque a la extrema pobreza y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, que ha ejecutado las principales inversiones portuarias y aeroportuarias a las que el gobierno ha apostado en los últimos años. Además, a través de esta institución se estableció el fideicomiso que permitió evadir la aprobación de la Asamblea Legislativa para una serie de préstamos internacionales.

3.1.5 Grupos de presión

Uno de los grupos de interés que más han logrado influir sobre la política pública en El Salvador es el de los grandes empresarios de sectores como el financiero, comercio, construcción y otros. Se trata de grupos que no se manifiestan en forma directa, sino que su influencia la ejercen a través de lobby y otras acciones no transparentes. Sus interlocutores conocidos están en la Asociación Nacional de Empresarios Privados (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), que comúnmente manifiestan posiciones o presentan propuestas en torno a los temas de interés para ellos. Una de

las ocasiones más recientes en que se pudo apreciar la forma en que operan estos grupos, fue cuando el Ministro de Hacienda Guillermo López Suárez, siguiendo un principio de responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, con consejos de organismos internacionales, presentó una propuesta de reformas fiscales a ejecutarse en dos fases. Logró la implementación de la primera fase con buenos resultados en la recaudación, pero la segunda fase se detuvo y se precipitó la renuncia del Ministro. No hubo ninguna explicación oficial, pero se dice que la segunda fase de reformas tocaba intereses de éstos grupos de interés económico y que el Presidente Antonio Saca se retractó del respaldo que había dado inicialmente al Ministro López Suárez para implementar las reformas. La relación entre los diferentes grupos de interés económico y los Gobiernos de turno son históricos y se le atribuye una relación relativamente armónica con el partido ARENA, de ahí la importancia de éstos grupos en el análisis de la dinámica de la política.

Los sindicatos no han tenido intervención en la política pública durante estos años, debido a que la sindicalización estuvo prohibida por la Constitución hasta el año 2009, cuando ésta tuvo que ser reformada para ratificar los convenios de la OIT, requisito para gozar de los beneficios del sistema de preferencias arancelarias SGP Plus con la Unión Europea.

Las organizaciones locales han ganado preponderancia en la administración de asuntos locales y en la defensa de sus intereses. Como ejemplo, en años recientes ANDA ha ido descentralizando el servicio de agua potable; además, las organizaciones locales han sido importantes en casos como el cierre de la fábrica de baterías Record, la construcción de bordas en la zona del bajo Río Lempa, de obras de mitigación, el río Acelhuate y recientemente han hecho manifiesta su disconformidad con el proyecto hidroeléctrico de El Chaparral.

El tema ambiental ha retomado importancia, como una iniciativa coordinada de empresas importantes del país, vinculada a una estrategia de promoción del turismo. La iniciativa llamada El Salvador Verde promueve actividades de responsabilidad empresarial respecto del medio ambiente.

3.1.6 Organismos internacionales

En los años recientes entre los organismos con mayor influencia en la política pública en El Salvador han sido el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La agenda de estos organismos a nivel latinoamericano ha estado girando en torno a las reformas fiscales tendientes a incrementar la recaudación, relacionado con la disminución de la deuda pública. Para el caso salvadoreño se presentó un plan a las calificadoras de riesgo y FMI con una meta fijada para El Salvador de lograr un nivel de recaudación del 15% del PIB para el año 2009. Se ha avanzado relativamente y para el segundo año de reformas (2007) se obtuvo un nivel de 13.8%. Los organismos ejercen presión mediante advertencias de reducción del nivel de calificación de riesgo del país.

El PNUD ha tenido un papel muy destacado, financiando estudios científicos a profundidad sobre los temas prioritarios, tales como la situación laboral, agua, subsidios y cambio climático, entre otros, como forma de abonar a la discusión de política pública. Las conclusiones de sus estudios han tenido buena recepción en su mayor parte, aunque también ha habido choques entre PNUD y Gobierno por señalamientos derivados de los estudios. También ha habido conflictos en aquellos casos en los que las propuestas auspiciadas por PNUD desafían intereses de otros grupos de interés más poderosos, por lo que se

ha encontrado poca receptividad por considerar dichas propuestas en la elaboración de política. Por ejemplo, en el tema del agua, PNUD propuso establecer cánones por el uso de recursos hídricos para grandes usuarios que se abastecen a través de pozos propios. La Ley de Aguas que retomaba dicha propuesta ha sido bloqueada en la Asamblea Legislativa.

3.1.7 Partidos políticos

La dinámica de interacción entre los partidos políticos, marcada por la polarización de posiciones entre ARENA y el FMLN ha reflejado gran falta de vocación democrática, cultura y voluntad política en la toma de decisiones. La falta de entendimientos y mecanismos mínimos de negociación han provocado un distanciamiento cada vez mayor entre las posiciones, hasta llegar al grado en que se buscan arreglos para lograr una mayoría en la Asamblea Legislativa, sin necesidad de buscar consenso en las propuestas.

3.1.8 Influencia de la administración pública

En el caso salvadoreño, la Administración Pública tiene un efecto importante sobre las actividades empresariales, pues al introducir un componente de ineficiencia, vuelve más costosos los trámites, derivando en mayores costos empresariales y luego en mayores precios finales de productos y servicios. A pesar que según estimaciones del Banco Mundial se ubica en segunda posición a nivel centroamericano en menores costos burocráticos después de Panamá, la situación aún es insatisfactoria, ya que limita la capacidad de las empresas más pequeñas de formalizar su actividad.

3.1.9 Influencia de los asesores independientes

La Asamblea Legislativa, en El Salvador, adolece de una seria deficiencia en cuanto a su nivel de productividad. La mayor parte de iniciativas provienen del órgano ejecutivo y el principal motivo de esta situación es la falta de soportes analíticos y técnicos, para el estudio y preparación de resoluciones. Se han dado fenómenos perversos, como la utilización de las fracciones legislativas y puestos asesores como fuente para empleo partidario, menoscabando la idoneidad del personal técnico.

Si bien la Asamblea es un organismo político, requiere de soporte técnico y que los asesores se definan por su capacidad profesional, pero hasta el momento no se han creado instancias de estudio y análisis que pertenezcan institucionalmente al Congreso y que gocen de credibilidad.

Durante el ejercicio del Presidente Saca, han existido serios conflictos entre los asesores presidenciales. Se formaron dos grupos, uno formado por funcionarios con fuertes vinculaciones con el partido oficial y que promovían intereses de tipo electoral y otro formado por funcionarios con un enfoque mucho más técnico y con una visión más ética del manejo de las políticas públicas. Lamentablemente el grupo partidario ha prevalecido logrando incluso las renunciaciones de varios de los asesores y principales miembros del gabinete presidencial, como el ex-Secretario Técnico de la Presidencia Eduardo Zablah o el ex-Ministro de Hacienda Guillermo López Suárez.

IV. Propuestas de política

A continuación se presentan las principales propuestas de política resultantes del diagnóstico obtenido mediante el presente ejercicio, además de propuestas para el mejoramiento del proceso de generación de medidas de política económica:

4.1 Propuestas de política económica

Macroeconomía

- Rediseñar la estrategia de crecimiento hacia una basada en la formación de capital humano, de forma que la economía esté preparada de mejor forma para enfrentar los nuevos retos de la globalización.
- Re-balancear la prioridad de la inversión en infraestructura versus la inversión social, en virtud de reflejar un orden apropiado de importancia.

Fiscal

- Profundizar la reforma fiscal para lograr obtener las fuentes de financiamiento para una inversión pública más agresiva destinada a una estrategia de desarrollo bien enfocada.
- Reconsiderar las estructuras de subsidios actuales, focalizando hacia los sectores más desfavorecidos y con miras a lograr objetivos sociales bien definidos.

Monetaria y estabilidad de precios

- Buscar la sostenibilidad de la dolarización manteniendo el nivel de bienestar actual de la economía, buscando fuentes de divisas alternativas (exportaciones, turismo) al flujo de remesas familiares en las exportaciones y el turismo.

- Reimpulsar políticas sectoriales de incentivo al sector agropecuario, con el fin de ganar estabilidad interna frente a los shocks internacionales.
- Fortalecer la acción de la Superintendencia de Competencia, con el fin de que cumpla un papel de garante del funcionamiento de los mercados, que se exponen a riesgos del uso de poder de mercado debido a su pequeña escala.

Empleo

- Obligar al cumplimiento eficaz de las regulaciones referentes al mercado laboral a empresas de todo nivel y promover el establecimiento de actividades económicas que generen empleo digno para la gran proporción de población en sub-empleo.

Distribución del ingreso

- Ampliar la cobertura del programa de transferencias directas condicionadas, a fin de cubrir más sectores rurales y atender también a la pobreza urbana marginal, para integrar a más sectores de la sociedad y poder ir superando el círculo vicioso de la pobreza, generando oportunidades.
- Ampliar la cobertura del sistema de pensiones con la finalidad de hacerlo universal.

Salud y educación

- Mejorar la atención sanitaria para personas de escasos recursos, al enfocar las medidas hacia la prevención pero atendiendo adecuadamente a la población.
- Mejorar los niveles de asignación presupuestaria en la educación y la salud, condicionada a la realización de planes específicos de mejoramiento de la calidad de estos servicios públicos.

- Redefinir las prioridades de inversión pública en un orden de objetivos, acorde con una estrategia de desarrollo basada en las capacidades humanas.

Inversión

- Mantener la promoción de inversiones, actual, internacionalmente a corto y mediano plazo para paulatinamente hacer la transición hacia la atracción de inversiones con mayor componente de productividad y tecnología.

Recursos naturales

- Incorporar la gestión ambiental en la política económica, con un grado de prioridad equivalente a los demás objetivos de política.

Dimensión política

- Brindar estabilidad social, económica y política a la sociedad salvadoreña, a través de la inclusión de todos los sectores en la toma de decisiones de política económica, para lograr diseños más participativos y transparentes.

4.2 Desafíos de la política económica en El Salvador

- El involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y la fiscalización de una mayor cantidad de actividades de interés público, para permitir una participación más profunda que vaya más allá del voto.
- La tecnificación de la Asamblea Legislativa, para mejorar su capacidad de generar iniciativas que tengan impactos favorables en la sociedad.
- La conciliación de posiciones ideológicas entre las fuerzas políticas, para superar los entrampamientos que impiden la adecuada productividad de la Asamblea Legislativa.

- Mejorar la capacidad de estudio e investigación por parte del Órgano Ejecutivo de interpretar las necesidades y demandas de la sociedad civil.
- Mejorar la coordinación de las organizaciones autónomas con las políticas generales del Gobierno y lograr una mejor congruencia en la acción en las áreas de interés.
- Minimizar la influencia de poderosos grupos de presión, que han estado empoderando la política económica durante los años recientes.
- Mejorar la eficiencia burocrática, para que la aplicación de las medidas de política económica tengan un impacto más adecuado en la sociedad.
- Aumentar la tecnificación de los asesores independientes de política, con el fin de obtener diseños que sean más adecuados y con una aplicación más efectiva.

Bibliografía

Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). (2009): *País seguro: Plan de gobierno 2004-2009*, (San Salvador. Visto en el sitio web: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/elsalvador/federal/presidente/Plan%20Pais%20Seguro.pdf>).

Banco Central de Reserva (2008): *Boletín estadístico mensual*, San Salvador, diciembre de 2008, visto en el sitio web: <http://www.bcr.gob.sv/uploaded/content/category/854400197.pdf>).

Banco Central de Reserva (2007): *Indicadores económicos anuales 2002-2006*, (San Salvador, visto en el sitio web: <http://www.bcr.gob.sv/uploaded/content/category/1533948897.pdf>).

Banco Central de Reserva (2008): *Memoria de labores 2004-2007*, (San Salvador, visto en el sitio web: <http://www.bcr.gob.sv/uploaded/content/category/1512016921.pdf>).

Kaufmann, D; K, Aart y Mastruzzi, M. (2009): *Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008*, (Washington D.C. Policy Research, World Bank, Working Paper No. 4978, visto en el sitio web: <http://ssrn.com/abstract=142459>).

Kekic, L. (2006): *The economist intelligence unit's index of democracy*, (London, The Economist).

Ministerio de Educación. (2005). *Plan nacional de educación 2021, (Metas y políticas para el país que queremos*, San Salvador).

Ministerio de Hacienda. (2008): *Memoria de labores 2005-2006*. San Salvador, visto en el sitio web: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/MH_PRINCIPAL/subidas/Memoria_06.pdf.

Ministerio de Salud. (2008): ***Informe de labores 2006-2007***, (San Salvador, visto en el sitio web: http://www.mspas.gob.sv/pdf/memoria_lab2006_2007/Informe_Labores_2006-2007.pdf).

PNUD El Salvador (2008): ***Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo***, (San Salvador : PNUD).

Portillo, Edith (2007). ***El Salvador vende aire limpio a Europa***. (*El Faro*, visto en el sitio web: http://archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20070618/noticias4_20070618.asp).

Reserva Federal (2008): ***Open market operations***, visto en el sitio web: <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/openmarket.htm>.

Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (2008): ***Boletín de estadísticas eléctricas***, (Gerencia de Electricidad. San Salvador).

Transparencia Internacional (2007): ***Transparency international***. (Visto en el sitio web: <http://www.transparency.org/content/download/34227/533558>).

VOCES NUEVAS

Turismo rural comunitario como enfoque alternativo de desarrollo

*Leda Peralta Quesada
Mariana Solano Umanzor*

“Los adultos sólo con la escuela están sacando adelante a Yorkín, los jóvenes se van a poder capacitar más y sacar adelante Talamanca”

Bernarda Morales,
líder comunal Yorkín

1. Un nuevo espacio para la investigación

Muchas de las comunidades del país, en especial las que se ubican en zonas rurales alejadas y de difícil acceso, experimentan con más fuerza las consecuencias negativas de la violencia estructural que las rodea. De manera que deben responder a un conjunto de situaciones políticas, económicas, sociales y ambientales que se presentan, no sólo en sus localidades, sino que pareciera ser una tendencia nacional hacia el “gobierno de la individualización” (Foucault, 1983), así como situaciones endógenas que las han afectado.

Las micro esferas comunales y su interacción con la reorganización política, es el espacio donde se desarrolla este artículo, que parte de un análisis de dos estudios de caso en las comunidades de Yorkín, Talamanca y Quebrada Arroyo en Quepos. Gracias a un fuerte liderazgo participativo y la creación de amplias redes de capital social, ambas lograron implementar proyectos de Turismo Rural Comunitario (TRC), los cuales son la base para el mejoramiento comunitario y personal.

Desde la Ciencia Política y las micro esferas del poder, las comunidades analizadas son un objeto importante de estudio de las dinámicas de poder, debido a que logran pasar de ser objetos de poder institucional, a sujetos en una relación de poder. Así, las poblaciones estudiadas pasan de ser minimizadas por la violencia estructural y económica existentes, a artífices de su propio destino, de modo que encuentran su propia dinámica participativa para dar respuestas, reacciones y resultados a las situaciones que se presentan; se convierten en verdaderos sujetos de poder, debido a que se enfocan en el poder como gobierno y no como confrontación entre adversarios.¹

Debido a lo anterior, el presente artículo ahonda en el tema del desarrollo autónomo local y en cómo los procesos participativos pueden generar reestructuraciones de poder; esto, se analiza desde cuatro variables politológicas principales: *participación comunal*, *empoderamiento*, *sociabilidad* y *autogestión*.

2. ¿Qué es el turismo rural comunitario?

El objetivo del TRC es acercarse a la naturaleza y a las actividades de las localidades rurales y surge ante los cambios en las preferencias

1 La relación de poder es un modo de acción que no opera directa o indirectamente sobre los otros. En cambio el poder actúa sobre las acciones de los otros: una acción sobre otra acción, en aquellas acciones existentes o en aquellas que pueden generarse en el presente o en el futuro.

de nuestros visitantes, propiciando que se desarrollen actividades turísticas diferentes a las tradicionales de los destinos masivos, conocidos como turismo de “sol, mar y playa” (Guereña, s.f.).

Lo importante de esta actividad es que parte del principio de participación y organización comunal, ya que *“se planifica y gesta en la misma comunidad, es generado desde asociaciones, grupos organizados y micro, pequeñas o medianas empresas familiares, especialmente de zonas rurales y generalmente son ayudados en alguna de las etapas por un agente coordinador u operativo”* (Solano, 2003).

De esta forma, se ha definido al TRC como *“experiencias turísticas planificadas e integradas sosteniblemente al medio rural, y desarrolladas por los pobladores locales organizados para beneficio de la comunidad”* (Mata, 2007).

3. Pequeñas y alejadas, pero visionarias e integradas

Las comunidades seleccionadas para los estudios de casos, implementaron proyectos de TRC con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), específicamente a través de su Programa de Pequeñas Donaciones (PPD). El PPD no sólo aportó dinero para el inicio de las construcciones de las iniciativas, sino que también promovió la implementación de elementos que propiciaron la autogestión comunitaria. Esto, debido a que el enfoque de desarrollo que utiliza el PPD *“fomenta la búsqueda de nuevos aliados, tanto internos como externos, la formación de nuevas capacidades y la apertura de nuevos espacios de participación para los jóvenes y las mujeres; además del mejoramiento de la autoestima personal y comunitaria, así como la revalorización cultural”* (Mata, 2007).

En los proyectos financiados por el PPD, *“el turismo no es un fin en sí mismo, sino el medio para que las organizaciones puedan dar un soporte económico a la acción ambiental que desempeñan, y además se convierte en un motor de desarrollo a nivel local, al generar encadenamientos económicos y productivos que impactan positivamente en la economía, diversificando las fuentes de ingresos”* (Organización Mundial del Turismo).

Uno de los casos en estudio es la comunidad de Quebrada Arroyo en Quepos y pertenece a la vertiente Pacífica de la cordillera de Talamanca. En esta zona se desarrolló el proyecto “Reserva Los Campesinos”, el cual tiene como objetivo impulsar el desarrollo del ecoturismo para que se convierta en una actividad capaz de contribuir al mejoramiento socioeconómico de los pobladores. Sus miembros son un grupo de 14 familias campesinas que, ante la crisis de la vainilla sufrida hace algunos años y la migración que esta provocó, deciden unirse en la búsqueda de una nueva alternativa económica, brindar una nueva oportunidad de empleo y un nuevo espacio para el retorno de las familias.²

La comunidad de Yorkín en Talamanca fue el segundo caso de estudio elegido; éste, es un proyecto de un grupo de mujeres dedicadas al ecoturismo y la artesanía, llamado STIBRAWPA. El proyecto se ubica dentro de la Reserva Indígena Talamanca-Bribri, en la provincia de Limón, a lo largo del río Yorkín, cerca del Parque Internacional La Amistad. El objetivo del proyecto es mejorar la economía de las familias de la comunidad, fortalecer el papel de las mujeres, mantener la biodiversidad y revitalizar la cultura autóctona. Este objetivo aborda las preocupaciones básicas de las comunidades indígenas como son:

2 Gira de campo. Visita al Albergue Reserva los Campesinos. Quebrada Arroyo, Tarrazú. 17 y 18 de mayo de 2008.

la generación de ingresos, los temas relacionados con el género, la conservación del medio ambiente, su territorio y su cultura. Este grupo de mujeres no sólo consiguió mejorar las fuentes de empleo, sino que instó al resto de la comunidad a ser partícipe de un nuevo modelo de desarrollo participativo, en armonía con la naturaleza y brindar oportunidades, por igual, a hombres, mujeres y jóvenes.³

4. Metodología

Para lograr establecer la relación entre el concepto de TRC y el desarrollo local comunitario, se utilizó la teoría del Desarrollo Autónomo de Raff Carmen (2004). Desde su perspectiva, el desarrollo autónomo está compuesto por cinco elementos claves: orientado por necesidades, endógeno, autosuficiente, ecológicamente sano y cuenta con transformaciones culturales.

Este autor involucra elementos del desarrollo humano, sostenible y local, colocando énfasis en que los programas de desarrollo deben ser estructurados bajo las percepciones y necesidades de los individuos, con un enfoque de participación mucho más amplio. El tema clave es la agencia humana, que consiste en la capacidad de la gente de *actuar autónomamente como sujetos*, diferente a la gente actuando como objetos; es lo que sucede cuando las agencias de desarrollo actúan sobre ellos “*y que posiblemente son utilizados como participantes, en iniciativas y proyectos intervencionistas que no son suyos*” (Carmen, 2004). Incluye el elemento de la autonomía en la gestión del desarrollo, es decir, el desarrollo debe generarse desde los propios individuos, sin imposiciones de agentes externos.

3 Gira de campo. Vista al Albergue Casa de las mujeres STIBRAWPA. Yorkin, Talamanca. 7 y 8 de junio de 2008.

A partir de esto se plantea que *“la visión de desarrollo parte de un postulado básico: el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos. Existe desarrollo donde la gente y sus comunidades – cualquiera sea el lugar y la duración – actúan como sujetos y no reciben una acción como objetos, afirman su autonomía, autodependencia y autoconfianza, cuando preparan y llevan a cabo proyectos”* (Carmen, 2004).

Una vez establecida la base teórica se utilizó la visita de campo a ambas comunidades y se efectuaron entrevistas semi estructuradas, a los actores claves del proceso. Una vez sistematizadas dichas entrevistas, se realizó una segunda ronda de visitas de campo, en las cuales se utilizó el *análisis de imágenes* de Prosser para explorar las variables en estudio. Esta técnica consiste en la utilización de fotografías, dibujos, caricaturas, filmes y cualquier otra representación visual, a fin de extraer las características intrínsecas y explícitas de un contexto determinado; es una técnica relativamente novedosa que se utiliza para la validación de las percepciones de los sujetos en estudios, respecto de un tema en específico.

Al ser una herramienta novedosa, cabe subrayar que la utilización de imágenes como forma de investigación, no ha encontrado eco en grupos ortodoxos cuantitativistas, los cuales visualizan a las imágenes como *“distracciones placenteras del trabajo real que constituye la investigación adecuada”* (Prosser, 1998).

Por otra parte, se aleja de los postulados que afirman que el investigador debe ser totalmente neutral y objetivo. Reconoce que estos están rodeados de subjetividades; se insertan, a su vez, en un contexto y tienen cierto compromiso con su objeto de estudio, es decir, *“los investigadores no viven en un vacío”* (Prosser, 1998).

De tal modo, se busca redefinir la relación entre el investigador y el sujeto. Cuando el individuo interpreta las imágenes, los roles de investigación se invierten. El investigador se convierte en oyente y en quien fomenta que el diálogo continúe; mientras que el individuo debe comprender que lo que él/ ella da por sentado en las imágenes, no es lo que el investigador ve, ya que éste no está plenamente informado del tema.

Sin embargo, para el caso de esta investigación, es importante la utilización de esta técnica, ya que permite capturar las emociones, percepciones y reconstruir acontecimientos con mayor facilidad, en especial cuando se trabaja con grupos con bajos niveles de alfabetización o barreras en el uso del idioma. Además, al medirse variables politológicas de alta abstracción, las imágenes permiten que las personas puedan construir su propia concepción a partir de éstas y crear representaciones más tangibles y cercanas a su entorno.

Las imágenes utilizadas se construyeron por medio de la sistematización de las entrevistas realizadas y demás bibliografías consultadas sobre el tema. A partir de esta información, se creó una descripción sobre los efectos del TRC en las comunidades. Se identificaron aspectos como: el apoyo institucional, los beneficios tangibles e intangibles, las situaciones adversas y los cambios sociopolíticos en la organización comunal. Una vez descritas las comunidades, se tomó como base la perspectiva teórica del desarrollo autónomo y se extrajeron las cuatro variables politológicas de la teoría por analizar.

La metodología se aplicó en un grupo en Quebrada Arroyo y uno en Yorkín; a los participantes se les mostraron cuatro pares de imágenes, luego se detalló cada uno de los sub dibujos representados en cada cuadro. Primero se mostró la imagen que correspondía a la situación

anterior a la implementación de los proyectos de TRC y posteriormente la imagen que representa el después de la implementación del albergue. Luego se prosiguió a que cada una de las personas expresara sus opiniones, emociones, oposiciones y percepciones sobre la realidad representada.⁴

Imagen N° 1
Variable de empoderamiento.
Antes y después de la implementación del proyecto.
Comunidad de Yorkín



A continuación se presentan los hallazgos de la investigación, de las entrevistas y de los talleres realizados en Quebrada Arroyo y en Yorkín.

5. Costa Rica, ¿verde?

Con todos los elementos conceptuales, teóricos y metodológicos mencionados, se realizó un análisis de propuestas y programas a nivel de política pública. Con la evidencia recolectada se puede determinar que la *marca país* con la que Costa Rica ha desarrollado su actividad turística, no se acerca a la realidad de las últimas tres administraciones.

4 Giras de campo al Albergue Reserva los Campesinos. Quebrada Arroyo, Tarrazú. 16 y 17 de enero de 2009; y al Albergue Casa de las mujeres STIBRAWPA. Yorkín, Talamanca. 14 y 15 de febrero de 2009.

Costa Rica forjó durante décadas una marca país verde que en la actualidad no está logrando sostener. El boom inmobiliario, el creciente número de inversionistas y la aún mayor presión turística sobre nuestro país, han provocado que la situación se salga de control. El país no estaba listo para este crecimiento tan acelerado del turismo y ante esta grave falta de planificación –presente en todos los aspectos del país- los efectos negativos recaen sobre los recursos naturales y sobre las comunidades rurales que los detentan.

El turismo impulsado durante las últimas tres Administraciones se ha encargado de marginar a las comunidades donde los proyectos se ubican y de consumir intensivamente los recursos naturales de las zonas. Es ante esta situación que surgen iniciativas como el TRC (financiado por ONGs), que trata de apaciguar los devastadores efectos del turismo de masas y a proponer maneras de evitar que este fenómeno se siga extendiendo. El turismo ecológico viene a llenar los espacios vacíos que la política pública ha dejado: protección de los recursos naturales, fomento de las culturas locales y reactivación de las comunidades rurales. Y, aunque se declaró de interés nacional, en la realidad continúa afrontando grandes dificultades para afianzarse como un modelo turístico competitivo en el país.

6. Costa Rica for sale

En los últimos años Costa Rica ha enfrentado una serie de cuestionamientos en torno a la realidad vivida en el país, versus la imagen exhibida en el extranjero para atraer turistas e inversión. Entre algunos de los ejemplos se encuentran el cierre del Hotel Giardini di Papagayo en setiembre de 2008 (FECON, 2003), debido al mal trato de aguas negras, así como el depósito de aguas residuales

en un manglar cercano al hotel. Otro acontecimiento que puso la mirada internacional en nuestro país fue cuando en 2006, el entonces Presidente Abel Pacheco de la Espriella recibió el Premio Enemigo de los Tiburones (otorgado por La Iniciativa Internacional para la Protección e Investigación de los Tiburones- SharkProject-).

Los ejemplos abundan y simplemente corroboran lo afirmado anteriormente. Costa Rica ha creado una *marca país* a la cual no le está dando mantenimiento y parece que por sí sola no va a resistir mucho tiempo más.

Por otra parte, con base en el análisis del PND, el PNDDT y los proyectos de ley discutidos en la Asamblea Legislativa durante el período en estudio, es posible afirmar que la política pública seguida durante las últimas tres administraciones, se ha centrado en el fomento de iniciativas a gran escala, es decir, grandes hoteles o complejos hoteleros. El apoyo a las MIPYMES turísticas ha sido prácticamente nulo y los planes para apoyarlas no se han concretado. Uno de los principales logros alcanzados por el ICT para disminuir los impactos negativos del turismo sobre el ambiente, han sido los *Certificados de Sostenibilidad Ambiental*; esta herramienta es de afiliación voluntaria. Por ello, deja todo el peso de la evaluación de proyectos en la SETENA, la cual ya ha demostrado –en múltiples ocasiones- contar con serios problemas de credibilidad y corrupción.

Sumado a esto, cabe mencionar que la política pública costarricense no ha logrado satisfacer las necesidades de comunidades rurales. Recientemente, en el PNDDT 2002- 2012 se incluyó al TRC como una actividad de interés nacional, pero las comunidades que lo practican no se sienten representadas ni identificadas con el mismo; *“cuando uno va las comunidades la gente no se siente reflejada en ese plan. Para el externo que no conoce mucho sobre turismo tiende a ver un*

plan articulado. Las comunidades con un TRC no se ven reflejadas, debido a que los mecanismos para hacer el plan, se centraron en la gente mejor ubicada y dejaron de lado otros sectores menos favorecidos que están participando en turismo” (Cordero, 2007). Por otra parte, los mecanismos de fomento que se incorporan en él no parecen satisfacer las necesidades reales dentro del mercado. En el PNDDT no existen propuestas para créditos específicos para la actividad turística a nivel de MIPYME, no se incluyen rubros para capacitación en temas empresariales ni de sostenibilidad financiera; por el contrario, el principal incentivo que ofrece el ICT, es publicitar en su página web a las empresas que cuenten con el CST.

Además, con base en la bibliografía estudiada (Cañada, 2006; Cordero, 2007; Fürst 2002; Morera, 2001), se determinó que existe un impacto real importante por parte del turismo tradicional en las localidades y se debe al contacto directo entre las poblaciones autóctonas y los visitantes. Este contacto puede crear inconvenientes a nivel local, ya que el crecimiento turístico no siempre es equitativo y no siempre disminuye la pobreza; esto se debe a que expropia a las poblaciones al convertirse en la única actividad económica para la localidad. La exclusión humana se da cuando el turismo se convierte en un “monocultivo” y no se abren otras oportunidades de generación de recursos financieros; esto, provoca un impacto socio cultural que genera una pérdida de identidad y una falta de control sobre el territorio.

En contraposición, el TRC funciona como dinamizador de las economías rurales. Esto se debe a que los recursos generados se quedan en la comunidad. Genera réditos directos sobre la población y las familias que participan en la actividad turística mantienen sus medios de vida tradicionales: en la agricultura, la pesca, o en muchos casos en otras actividades laborales en el sector primario o de servicios (Cañada, 2006).

Sin embargo, este turismo no ha logrado consolidarse con la fuerza que lo ha hecho el turismo de sol, mar y playa, probablemente debido a la visión de turismo que ha venido manejando el Estado costarricense; esto, genera dos consecuencias importantes. Una de ellas es que no se cuenta con apoyo institucional para promover los servicios de esta oferta en el mercado nacional e internacional y a su vez, este sector no tiene influencia directa en la definición de política y estrategias de trabajo en el ICT.

7. Turismo rural comunitario como generador de desarrollo humano sostenible

Esta sección analiza los hallazgos de la investigación, no sólo los insumos de la documentación suministrada por el PPD, ACTUAR, ANAI, COOPRENA y otras organizaciones involucradas, sino los resultados de la aplicación de la técnica de imágenes seleccionada y descrita arriba. Más allá de que existen ciertas diferencias entre las comunidades, el panorama general para las cuatro variables en estudio es similar, de manera que, a continuación, se detalla la información más relevante recabada sobre cada variable.

7.1 Autogestión

Resulta importante recordar que la autogestión es entendida, para efectos de esta investigación, como la capacidad de la comunidad de organizarse y solucionar por sí mismos sus problemas; todo esto sin depender estrictamente de instituciones u organizaciones ajenas al lugar. Aunque sí existen convenios o ayuda de otras instituciones, es la comunidad la que la gestiona y la que define los aportes necesarios, sin aceptar imposiciones ni acciones externas; se convierte en un proceso endógeno de identificación de necesidades y búsqueda de soluciones.

La variable de autogestión se ve representada en ambas comunidades en la transformación de la actitud de los socios hacia sí mismos, su comunidad y el medio ambiente que los rodea. Lo anterior, permite lograr cambios permanentes en los niveles personal y comunal. Pareciera así que la creación de capacidades empresariales y el mejoramiento en los ingresos, son elementos que motivan a las personas a seguir trabajando en el albergue; esto, a su vez lo convierte en un proyecto sostenible a largo plazo.

La evidencia recopilada permite sugerir que los cambios permanentes logrados por las asociaciones, han posibilitado romper con ciclos de violencia estructural y marginación, pero lo realmente importante pareciera ser el hecho de que las transformaciones se logran no sólo para los socios, sino para el resto de la comunidad. Además, este proceso ha logrado -gracias a la transferencia de conocimientos- que los cambios comentados lleguen a nuevas comunidades.

En relación con lo anterior, Carmen, R, muestra que la *“autogestión comunitaria conduce necesariamente a la obtención del poder económico, social y político”*; esto se ve en ambas comunidades con cada uno de los elementos de éxito mencionados durante la investigación. Para comprender adecuadamente los logros alcanzados por estas comunidades, es necesario dejar de lado las concepciones más clásicas sobre el significado de la *conquista del poder político* y ubicarse desde las micro esferas de poder.

Los resultados de los talleres efectuados, posibilitan concluir que ambas comunidades se perciben a sí mismas como entes autogestionados, cuyos logros han podido llevarse a cabo gracias al trabajo conjunto de los miembros; se coordinan y definen, desde la comunidad, sus objetivos y principios. Sin embargo, no todo es positivo: al no tener STIBRAWPA altos niveles de empresariedad,

no ha logrado convertirse en una empresa competitiva y sostenible económicamente; este aspecto le ha llevado a centrar sus esfuerzos en la búsqueda de fondos provenientes de la cooperación.

Se pueden encontrar dos tipos de sostenibilidad en materia de plazos. La primera, se refiere a la capacidad e interés de los socios en mantener el proyecto a lo largo del tiempo y la segunda, comprende el conjunto de características económicas y financieras que garanticen el éxito del albergue. Con base en lo anterior, es posible sugerir que STIBRAWPA reproduce el primer tipo, mientras que COOPECAMPESINOS el segundo.

Imagen N° 2

Visita a la comunidad de Quebrada Arroyo



7.2 Sociabilidad

La sociabilidad comprende elementos tales como cohesión social, solidaridad, autoestima comunitaria e individual, así como la generación de encadenamientos; además, conlleva cambios en las percepciones de la otredad y en patrones de conducta ambiental.

En ambas comunidades fue posible identificar la existencia de una fuerte cohesión social, entendida ésta como altos grados de solidaridad y asociatividad, así como la formación de redes de capital. También se ha logrado identificar la revalorización de las expresiones culturales propias de la comunidad. Otra semejanza identificada fue el sentido de pertenencia de los asociados hacia su propia comunidad, así como la autoestima comunitaria y la capacidad de las personas de trascender su individualidad (en el sentido de las necesidades) y fortalecer el colectivo.

En ambas localidades, se han identificado institucionalidades informales, pero con alto nivel de legitimidad entre las y los vecinos que determinan el funcionamiento de las organizaciones formales (STIBRAWPA y COOPECAMPESINOS). Cada una de las organizaciones, ha instaurado sus propias reglas y normas organizacionales, que por lo general, son seguidas por toda la comunidad (socios y no socios).

Una diferencia importante que tiene implicaciones en todos los niveles sociales, se refiere a los patrones socioculturales presentes en cada comunidad. Quebrada Arroyo presenta un patrón occidental patriarcal, que limita la participación real y efectiva de mujeres y jóvenes, mientras que STIBRAWPA logró recuperar el legado de la estructura matrilineal proveniente de la cultura bribri. No obstante, cabe mencionar que los aportes de los hombres son tomados en cuenta sin ser menospreciados; esto, propicia la participación de hombres y jóvenes. Cabe señalar que este patrón de conducta no es seguido por la totalidad de la comunidad de Yorkín.

En términos generales, con base en la información recabada durante los talleres, se pudo determinar que ambas comunidades perciben un mejoramiento en los elementos tratados por la variable de sociabilidad;

esto debido a que se ha logrado revalorizar la cultura, mejorar los niveles de solidaridad y cooperación. De este modo se han logrado mejorar los niveles de autoestima personal y comunitaria, que ha tenido como consecuencia que las y los vecinos dejen de ser objetos pasivos y se conviertan en sujetos proactivos en el contexto de sus comunidades.

7.3 Participación comunal

La participación comunal es definida como el grado de involucramiento de las personas en las situaciones con las que debe lidiar la comunidad; es decir, su capacidad de definir acciones y tomar decisiones para los problemas que enfrentan. Se pudo constatar que en ambas comunidades existen niveles importantes de colaboración y alianza con distintas instituciones gubernamentales y entidades no gubernamentales. De manera que la gestión institucional que se ha presentado, permite la generación de demandas y la obtención de respuestas por parte de las personas relacionadas directamente con el proyecto. Además, este aspecto, tiene relación con el respeto de las instituciones externas hacia las necesidades identificadas por la comunidad misma; así como el respeto a la priorización de necesidades establecidas por las y los vecinos. En este sentido, Quebrada Arroyo presenta una gestión institucional más vinculada con el Estado, mientras que STIBRAWPA ha creado alianzas principalmente con entes privados.

Por otra parte, este tipo de proyectos permiten observar la formación de una nueva definición del concepto de gobernabilidad local, en donde el concepto no se limita a la necesaria inclusión de actores formales, sino que puede ser concebido desde procesos llevados a cabo por

la comunidad de manera independiente. La información recopilada permite entrever que esta situación ha tenido como consecuencia que las demandas y necesidades de las personas sean acertadamente satisfechas debido al estrecho vínculo entre los actores.

Un aspecto sumamente interesante para la Ciencia Política es el hecho de que esta nueva concepción de gobernabilidad local ha sido fomentada por medio de la figura del *intelectual orgánico*, este concepto es originado por Gramsci, y Carmen lo retoma en su obra; lo define como “*miembros individuales de los grupos sin poder, cuya conciencia y habilidades han sido desarrolladas mediante una lucha activa*” (Carmen, 2004). Estos intelectuales, como miembros de grupos o sectores poblacionales, sin mayores cuotas de poder (indígenas, campesinos y mujeres rurales), han logrado identificar el modelo de desarrollo aparentemente deseado por la comunidad; logran llevar a cabo luchas activas que permitan alcanzar sinfines relacionados con dichas expectativas.

De tal modo, la participación generada por los intelectuales orgánicos, es percibida por los asociados como un proceso comprometido, deliberativo, inclusivo y democrático, que ha provocado cambios materiales y socioculturales en las comunidades. Además, se pueden observar dos tipos de liderazgo que determinan esta participación. El primero, se refiere al seguido en Quebrada Arroyo, el cual es centralizado y gira en torno a los líderes, que son hombres mayores. Por otra parte, en Yorkín se encuentra un liderazgo inclusivo con las y los socios y que busca constantemente ampliarse hacia personas fuera de la asociación que compartan sus principios. No obstante, pese a sus diferencias, ambas comunidades han logrado desarrollarse gracias a la existencia de liderazgos visionarios y perseverantes.

En relación con este punto, la reestructuración del poder es el elemento principal que se identificó dentro de la variable de empoderamiento por medio de la aplicación de las técnicas de investigación. Este se refiere a la capacidad de los líderes identificados como intelectuales orgánicos, de negociar con las agencias donantes y con las instituciones estatales involucradas, de manera que la toma de decisión resulte autónoma y responda a las necesidades construidas de manera conjunta por los asociados, desde su realidad comunitaria. Esta remite a la posibilidad de que los miembros se conviertan en agentes de cambio, hacia el proyecto de desarrollo que desean construir. En relación con este punto, ambas organizaciones han logrado gestionar su proyecto de desarrollo. Aparentemente mantienen sus ideales, valores, objetivos y metas iniciales y definen sus propios problemas y necesidades de manera autónoma. La información documental revisada y analizada sugiere que esta autonomía se presente, tanto ante las agencias donantes como ante las instituciones estatales.

Por otra parte, la toma de decisión también se realiza de manera participativa y autónoma, dado que son los mismos socios quienes definen las necesidades y problemas en dónde deben invertirse los recursos financieros y cómo se deben redistribuir los ingresos y utilidades.

7.4 Empoderamiento

Esta variable es comprendida como el aumento de la confianza en sí mismo, provocada por las capacitaciones, el fomento de la empresarialidad y el surgimiento de nuevas oportunidades para grupos que antes no las tenían. Este aumento de confianza genera uno de los cambios más importantes y es la revalorización del sentir campesino y

el orgullo de la cultura que esto conlleva. Además, comprende también el sentido de pertenencia a un grupo; esto, es factible de visualizar en dos niveles, el sentido de pertenencia a la comunidad y al albergue, y el sentimiento de que —*es algo propio*—.

Se observó que las características de cada proyecto permiten o limitan la capacidad de las y los vecinos de convertirse en agentes de cambio. Propiamente, en ambos grupos existen agentes de cambio en materia ambiental, cultural y económica, pero sólo en Yorkín el proyecto ha logrado formar agentes de cambio político. Desde la caracterización del poder expuesta atrás, se puede concluir que en Yorkín sí se dio efectivamente una reestructuración del *poder*, mientras que en Quebrada Arroyo hubo más bien una reestructuración de *roles y manejo de ingresos*.

También se observa un proceso de gestión productiva más eficiente, que se relaciona con las capacidades empresariales generadas a partir del proyecto de TRC; es decir, la creación de nuevas MIPYMES y encadenamientos productivos, ya sea a lo interno de la comunidad o entre la comunidad y agentes externos. A modo de ejemplo, en Quebrada Arroyo se han creado nuevas micro empresas dedicadas al turismo, independientes de COOPECAMPESINOS, tales como tours de aventura y alianzas con proyectos fuera de la comunidad. En cambio en la comunidad de Yorkín, aunque STIBRAWPA fundó la Red de Ecoturismo de Talamanca, cabe mencionar que dentro de la comunidad no se han creado nuevas MIPYMES. En la misma línea de gestión productiva, las capacidades de comercialización, promoción y atención al turista, se encuentran más desarrolladas en Quebrada Arroyo, por lo que la empresarialidad es más sólida, y el ejemplo más claro en este sentido es el paso de ASOPROVA a COOPECAMPESINOS.

En general, los ejemplos mencionados dejan ver que en Yorkín STIBRAWPA tiende hacia una gestión más *política o fundamentada en relaciones de poder local*, mientras que Quebrada Arroyo se inclina hacia la gestión *empresarial*.

Por otra parte, se logró determinar que las mujeres de Quebrada Arroyo se perciben a sí mismas menos empoderadas, debido a su limitada injerencia en los procesos de toma de decisión; esto, limita sus posibilidades de convertirse en líderes comunales, mientras que en Yorkín se encuentran altamente empoderadas ya que las fundadoras y actuales líderes son mujeres. A pesar de esta diferencia, la información recopilada sugiere que en ambas comunidades se mejoraron los niveles de empoderamiento entre las y los socios, ya que se autodefinen con mayores capacidades para realizar actividades empresariales.

Imagen N° 3

Visita a la comunidad de Yorkín



8. Consideraciones finales

En relación con la política pública estatal de las últimas tres Administraciones y con base en la información analizada, es

posible afirmar que la participación del Estado ha girado en torno a la consolidación un modelo basado en la noción de turismo de mar, sol y playa, implementado en los mega complejos ubicados en los polos turísticos de desarrollo del país, concediéndose importantes recursos económicos, naturales y -hasta cierto punto- de incidencia política a las empresas multinacionales.

El énfasis puesto en el desarrollo de sol, mar y playa, ha provocado que se invisibilicen otros tipos de turismo alternativo existentes en el país, los cuales han surgido ante las necesidades de las zonas rurales de buscar nuevas fuentes de empleo ante la actual situación global. Así, el actual PNDT trata de manera tangencial el tema del TRC, por lo que no responde a las necesidades de implementación presentes en las zonas rurales; esto, a su vez, genera que las comunidades no se sientan representadas por el Plan como tal.

Cabe señalar también que los modelos alternativos de TRC ayudan a las comunidades rurales y presentan una serie de características que brindan mayor desarrollo que el modelo de sol, mar y playa, que tiene menos efectos positivos directos sobre las comunidades, ya que muchas veces crece al margen de éstas. Mientras que el TRC surge de las mismas comunidades, de manera que los ingresos se reparten entre las y los socios, brinda oportunidades de empleo para todos/as, revaloriza la cultura y tiene menos efectos negativos sobre el ambiente; así que los elementos recopilados por medio de la aplicación de las técnicas de investigación sugieren que el TRC crece *con* la comunidad y complementa sus actividades económicas existentes.

Con base en lo expuesto, es posible determinar que el TRC se encuentra en estado incipiente en cuanto a los niveles de apoyo estatal. Las iniciativas existentes han sido apoyadas principalmente por entes privados (ONGs, organismos internacionales, embajadas, entre otros),

tal es el caso de las comunidades estudiadas. En éstas, el apoyo identificado se ha logrado gracias a la gestión de las organizaciones; por ello, estas intervenciones no responden necesariamente a un proyecto país.

Otro aspecto relevante es el hecho que la MIPYME turística enfrenta una importante falta de apoyo institucional, se traduce en aspectos tales como: falta de promoción y comercialización del producto, así como falta de descentralización de las entidades vinculadas con la actividad. A nivel netamente empresarial, este tipo de iniciativas no son sujetas de créditos bancarios. También cabe mencionar que las organizaciones comunales carecen de capacidades administrativas, que las lleven a construir proyectos competitivos y sostenibles a largo plazo.

En cuanto a las situaciones críticas afrontadas por las comunidades, a nivel externo se determina que la mayoría de las comunidades, al ubicarse los proyectos en zonas rurales alejadas, sufren de problemas de infraestructura, caminos transitables y comunicación eficiente. Evidentemente esto tiene repercusiones negativas en la calidad de vida de las y los vecinos y en el servicio turístico que se ofrece.

Ambas comunidades se localizan en lugares de alto riesgo ambiental, por ejemplo, el albergue de Los Campesinos fue construido sobre pilotes en la ladera de la montaña; y, aunque es poco probable que se den derrumbes (por la alta densidad de árboles), la zona es sumamente sísmica. Ante la pregunta de, ¿qué pasaría con un sismo? El Presidente de COOPECAMPESINOS indicó que: —*no pasaría nada, esto aguanta.*— Por otra parte, las inundaciones de noviembre y diciembre en Limón destruyeron el albergue de STIBRAWPA, esto debido a que se localizaba muy cerca del río Tskuy.

Por lo tanto, es posible afirmar que existe una ausencia en la planificación y gestión de riesgo en ambos proyectos. Los nuevos

proyectos financiados por el PPD deben incorporar este elemento, pero para las iniciativas ya existentes, esta perspectiva encaminada a revertir los factores de riesgo que crean situaciones de peligro, no se incluyó en el diseño.

Las situaciones críticas a nivel interno de la comunidad, se vinculan principalmente con la dificultad para lograr cambios en las percepciones de la mayoría de la población, hacia el turismo rural, esto debido, no sólo a los estereotipos que giran en torno a la actividad, sino a las dificultades, para pasar de una actividad agrícola a una de prestación de servicios. La información recopilada revela que esta transformación fue especialmente difícil ya que en ambas comunidades existían bajos niveles de autoestima personal y comunal, así como una fuerte desvalorización de las tradiciones autóctonas. Además, hubo un cambio en los patrones de trabajo, pasando de ser inminentemente individuales, a ser colectivos, situación en donde se rotan las labores y se distribuyen los ingresos entre todos los socios.

A pesar de los obstáculos mencionados, las comunidades han logrado aprovechar una serie de beneficios materiales, económicos y socioculturales. En cuanto a los logros materiales, se pudo determinar un mejoramiento de las vías de comunicación, las viviendas y la infraestructura; además de la gestión de servicios públicos importantes tales como escuela, colegio y EBAIS. Igualmente, las familias cuentan con mayores ingresos económicos y han cambiado los patrones de comportamiento y las percepciones en torno a la distribución de roles basados en el sexo, así como sobre los efectos de los turistas sobre las comunidades.

Por lo tanto, todos los elementos encontrados en el trabajo de campo permiten afirmar que los proyectos de TRC se vinculan con el desarrollo autónomo por las siguientes razones:

- Primero, son gestionados por las bases comunales, al identificar problemas y necesidades.
- Segundo, utilizan modelos participativos, cooperativos y solidarios.
- Tercero, estos dos objetivos se satisfacen al respetar el medio ambiente y revalorizar la cultura.

Cabe señalar, el modelo de TRC no está diseñado para ofrecer ingresos económicos directos en comunidades con grandes poblaciones. Esto se debe a que el sistema rotativo de distribución de roles e ingresos, no puede satisfacer a todos los miembros de una comunidad; no obstante, los beneficios sociales, ambientales, materiales y culturales sí pueden ser aprovechados por todo y todas.

Los hallazgos indican que las personas perciben un mejoramiento en la calidad de vida, tanto a nivel personal como comunal. Esto gracias a la existencia de altos niveles de cohesión social, solidaridad y redes de capital social; esto, refleja, a su vez, un alto grado de participación y organización de los socios, lo que a todas luces resulta interesante para la Ciencia Política.

En términos generales, las personas perciben que su calidad de vida ha mejorado por las siguientes razones: se cuenta con servicios básicos que antes no se tenían; ha mejorado el acceso a la comunidad, los niveles de educación han mejorado (especialmente gracias a las capacitaciones), y se cuenta con un empleo fijo que genera ingresos para toda la familia.

Por otra parte, a nivel sociocultural, los miembros de las organizaciones se perciben a sí mismos más capaces para realizar labores no agrícolas y han logrado revalorizar su cultura así como presentarla a los turistas de una manera atractiva. Los niveles de confianza personal e interpersonal han aumentado, al mismo tiempo

que la pertenencia a la tierra y a los proyectos también. Además, las personas consideran que las condiciones del entorno natural han mejorado, debido a que se ha logrado entender la importancia de la ecuación ser humano- naturaleza- desarrollo.

Finalmente, la clave para el lograr el desarrollo autónomo, es que sea basado en una *escala humana* (Carmen, 2004), es decir, convertir a las personas- objeto, en personas- sujeto. En relación con este punto, ambas comunidades han logrado romper los esquemas globales de jerarquía de arriba hacia abajo (bottom-down), de manera que el modo de organización que se propone es más horizontal; esto, a su vez permite definir claramente cuál es el tipo de desarrollo que se desea, cómo se logrará y para quién. Además, los elementos recopilados hacen pensar que este modelo permite que las personas sean las protagonistas del desarrollo; esto, resulta poco operacionalizable en modelos jerárquicos estamentales.

Con base en lo anteriormente expuesto y en los hallazgos de la investigación, es posible observar que ambas comunidades perciben que se ha logrado poner en práctica todos los elementos del desarrollo autónomo: la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades.

Por consiguiente: al analizar tanto el contexto de los proyectos, como las variables politológicas identificadas en la teoría de desarrollo autónomo, se puede concluir que ambas iniciativas cumplen con los elementos necesarios para identificarse dentro de un enfoque de desarrollo de esta índole.

Agradecemos a doña Bernarda Morales, doña Priska Morales, don Miguel Rojas y don Asdrúbal Chacón por brindarnos su valioso tiempo, hospitalidad y conocimientos, y por mostrarnos el increíble

trabajo que desarrollan y en especial a todos los miembros de las comunidades de Yorkín y Quebrada Arroyo por permitirnos entrar en su proyecto, por poder entender que la verdadera política se encuentra en el campo y sobre todo que con trabajo, solidaridad y valorándose a sí mismos se puede formar un mundo más justo.

Bibliografía

Carmen, R. (2004): ***Desarrollo autónomo. Humanización del paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radical***, Primera Edición, (Costa Rica: EUNA).

Cañada, E y Gascón, J. (2006): ***Turismo y desarrollo. Herramientas para una mirada crítica***. Primera Edición, (Nicaragua, Fundación Luciérnaga).

Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) Asociación Confraternidad Guanacasteca. (2003), ***La ilegalidad manda en Papagayo. - En presencia del Ministro de Turismo, Four Seasons cierra ingreso playas***, (Guanacaste, Costa Rica).

Foucault, M. ***Sujeto y poder***, (En: <http://www.campogrupal.com/poder.html>).

Fürst, E. y Hein, W. (2002): ***Turismo de larga distancia y desarrollo regional en Costa Rica***, (Costa Rica: CINPE, DUI y DEI).

Guereña, A.: ***Participación local en turismo: de la intención a la práctica***, (Programa Pequeñas Donaciones, Fondo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.s.l. s.f).

Morera, D. (2001): ***Sinergias entre ecoturismo y desarrollo local en la Península de Osa, Costa Rica***, (Costa Rica, UNA).

Prosser, J. (1998): ***Image-based research. A sourcebook for qualitative researchers***. (Inglaterra, Routledge).

Solano, L. (2003): ***Costa Rica: una experiencia innovadora de manejo ambiental***. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. s.l.

Entrevistas

Cordero, Allen. Director de la Maestría en Turismo Rural Comunitario/ Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Costa Rica: Sede Académica Costa Rica. FLACSO. Entrevista: 29 de Noviembre de 2007.

Mata, Eduardo. Director del programa de Pequeñas Donaciones, Costa Rica. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José. Entrevista: 10 de mayo de 2007.

Giras de campo

Visita al Albergue. Reserva los Campesinos. Quebrada Arroyo, Tarrazú. 17 y 18 de mayo de 2008.

Vista al Albergue. Casa de las mujeres STIBRAWPA. Yorkín, Talamanca. 7 y 8 de junio de 2008.

Visita al Albergue. Reserva los Campesinos. Quebrada Arroyo, Tarrazú. 16 y 17 de enero de 2009.

Visita de Albergue. Casa de las mujeres STIBRAWPA. Yorkín, Talamanca. 14 y 15 de febrero de 2009.

RESEÑAS

Martínez Barahona, Elena. 2009.
*Seeking the Political Role of the Third Government Branch.
A Comparative Approach to High Courts in Central America.*
(Florence, European University Institute).

Este libro, de reciente publicación, es el resultado de la investigación doctoral de la autora, quien aborda una temática pertinente y relevante para la región centroamericana, como es el rol político de las cortes supremas.

La investigadora, motivada por analizar la efectividad de los sistemas judiciales en Centroamérica, realiza esta obra con un análisis profundo sobre los principales mecanismos democrático-liberales de las Cortes Supremas en tres países: Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. Su trabajo aborda algunas variables independientes como: el control político, la protección y garantía de derechos ciudadanos y el papel de las cortes en la consolidación de la democracia.

La metodología empleada parte de una visión interdisciplinaria entre la ciencia política y el derecho. Para su abordaje combina técnicas cuantitativas, como el trabajo con bases de datos, con técnicas cualitativas, como las entrevistas a informantes clave (magistrados

y diputados de los tres países); ambas le permiten examinar dos problemáticas centrales: la dificultad de conciliar las cortes con la democracia y el rol más novedoso de la presencia de las cortes en los procesos políticos decisivos.

El problema de investigación se basa en la premisa de que los jueces constitucionales son actores políticos, tal como lo demuestra el proceso para generar sus sentencias y las estrategias del contexto que otros actores utilizan como instrumento de presión. Al respecto, es interesante el señalamiento presente en la obra, sobre la denominada *oportunidad legal* que representa esta rama del poder, para resolver determinados escollos políticos.

Un aporte esencial que nos brinda el trabajo es la discusión teórica sobre la legitimidad de las cortes en la democracia liberal. Los defensores de esa tesis consideran que su papel es vital en el control político, la prevención de la tiranía de la mayoría y la defensa del orden constitucional; no obstante, los detractores manifiestan que su accionar ha ido limitando y regulando la conducta de la actividad política, en particular, imponiendo límites sustantivos en el poder ejecutivo y la institución legislativa. Por lo tanto, algunos autores consideran que se constituye en un *veto player*, debido a que cuenta con la capacidad de dar la última palabra sobre decisiones que atañen al legislativo, que es además en quien descansa el principio de la representación.

Martínez aporta una contrastación empírica a este debate teórico, en el cual cuestiona, entre otras cosas, la neutralidad de este actor en el desempeño de sus funciones y, contrariamente a la premisa de la *neutralidad*, los resultados de la aplicación de su modelo, ubica los casos en dos categorías: “judicialización de la política” (el caso de Costa Rica) y “politización de la justicia” (el caso de Nicaragua y Guatemala).

Por otro lado, la investigadora analiza cómo el control del cargo, la promoción y la revocatoria de los jueces se han convertido en un importante componente de las estrategias de presión por parte de los partidos políticos con representación en el legislativo. Las cortes supremas, en este sentido, son actores políticos no únicamente porque sus decisiones tienen consecuencias políticas, también porque sus actividades son el centro de las presiones, de manera tal, que juegan un rol híbrido entre la justicia y la política.

El modelo planteado por Martínez clasifica y explica los principales factores que influyen en el grado de independencia y en la intervención política de las cortes supremas. En el caso costarricense, menciona: el incremento del uso de estrategias judiciales para demandar derechos ciudadanos, el aumento de la tendencia hacia la fragmentación partidaria, el limitado control político sobre los procedimientos judiciales, las amplias competencias de la Sala Constitucional y la presión ejercida hacia los jueces - por parte de los legisladores - para que jueguen un rol activo en la revisión de las leyes; esto, constituye un elemento de bloqueo o apertura en el proceso decisorio de la política pública.

En el caso de Nicaragua, se encuentra la presencia de un excesivo control político sobre los procedimientos judiciales formales, junto con una ideología partidista que se evidencia en la composición de la Corte Suprema, en un país donde la competición política se centra en dos partidos y estas fuerzas se reflejan en la composición y fallos de la misma.

Finalmente, para el caso de Guatemala, el desempeño real de su Corte contradice las expectativas del modelo planteado, debido a la presencia de otras variables intervinientes que no fueron consideradas al inicio y son relevantes para este caso. Una es el tipo de sociedad

en la que se aplica el sistema constitucional y la otra, la ausencia del control cívico sobre los militares.

Como corolario, Martínez considera que asumir que las cortes supremas se comportan como instituciones burocráticas neutrales no es realista, pues deja de lado el comportamiento judicial que envuelve la aplicación de la norma escrita. La evidencia encontrada para este trabajo hace pensar que la neutralidad es casi imposible. No obstante, los datos del caso costarricense le permiten afirmar que el apoyo público a las cortes no está determinado por su comportamiento apolítico, sino por su comportamiento no partidista.

Ilka Treminio Sánchez
Investigadora FLACSO Costa Rica

Mesa-Lago, Carmelo. 2008.
*Reassembling Social Security: A Survey of Pensions
and Healthcare Reforms in Latin America*,
(Oxford, University Press).

Pocas veces se encuentra una, frente a una obra en la que el mensaje reúne tantas virtudes como el mensajero. Carmelo Mesa-Lago es una eminencia en materia de seguridad social en América Latina y esta obra es dignísima obra de su creador, tanto por su brillantez como por recoger los insumos de varias cosechas de académicos/as y expertos/as, en su mayoría estudiantes del propio Carmelo.

Si usted estudia o se interesa por la seguridad social latinoamericana, necesita que este libro esté, urgentemente en su biblioteca. Subrayo que en la biblioteca y no en formato electrónico en su computadora: lo monumental, comprensivo, riguroso, detallado y completo de este libro lo vuelve de ineludible consulta e interlocución. Antes de que se dé cuenta, lo habrá llenado de notas.

A lo largo de casi 500 páginas, en este libro Carmelo Mesa-Lago nos entrega, de una manera esmeradísima, tres análisis. Primero, presenta una caracterización de los regímenes de seguridad social previos a las reformas pro-mercado de los años 80 y 90. Sin duda, se trataba de sistemas que en su haber tenían logros y que a la vez enfrentaban múltiples problemas. Carmelo detalla unos y unos y, manteniendo a América Latina como unidad de análisis, meticulosamente documenta e ilustra cada afirmación recurriendo a países concretos. Este ir y venir de la región a los casos, pasando por agrupamiento de países, es una de las principales fortalezas de este libro. Sistemáticamente evita algo muy frecuente: que el referente empírico sean, bien los países más estudiados de la región, o bien una vaga abstracción sin referente empírico alguno.

Segundo, analiza las reformas y sus efectos, tanto en pensiones como en salud. Además de abarcar a los 20 países de la región, Carmelo nos brinda una tipología de sistemas reformados: tres en pensiones y una diversidad mucho mayor en salud. ¿La paradoja? En el balance, los mejores son los no reformados (como Brasil en pensiones y Costa Rica en salud) bajo los criterios de mercado que estuvieron (y en algunos casos todavía están), tan en boga. No satisfecho con la calidad y contribución realizada, Carmelo discute, en tercer lugar, perspectivas y recomendaciones para contar con una mejor seguridad social en el futuro.

Lejos de presentar una evaluación supuestamente neutral, Carmelo discute, analiza, recomienda a partir de un claro compromiso con los principios de la seguridad social. Desde el comienzo nos recuerda que estos principios, lejos de criterios técnicos sujetos a las preferencias y enfoques de cada quien, están expresados en la Declaración de los Derechos Humanos vigente desde 1948. Se apega así a los mismos principios que defendió un día sí y otro también, durante aquellos años, no tan lejanos, en que muy pocos estudiosos se atrevían a contradecir las recomendaciones del Banco Mundial.

Estos principios constituyen la brújula a la que Carmelo se ha apegado durante 30 años de fecunda producción intelectual: unidad e integración de los sistemas, universalidad, equidad, solidaridad y distribución del ingreso, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Dicho de otra manera, ante la salud, la vejez, la incapacidad o la muerte, el parámetro de evaluación contra el cual evaluar el desempeño real de los sistemas es que estos lleguen a toda la población con tantos servicios como los criterios de equidad, solidaridad y sostenibilidad financiera lo permiten.

A la luz de las re-reformas recientes promovidas en Argentina y en Chile a sus respectivos sistemas de pensiones, una de las recomendaciones que se plantea en este libro es central: necesitamos

reformas adecuadas a los entornos nacionales para las cuales se diseñan, basadas en evidencia, rigurosas, cuidadosas. Pero sobre todo, necesitamos reformas que nutridas del conocimiento experto, sean ampliamente debatidas y legitimadas por la ciudadanía. Aunque Carmelo no lo dice en esos términos, es evidente que el traslado al mercado y a muy pocos actores, del manejo de riesgos como la enfermedad y la vejez, sólo fue posible por la ausencia o la debilidad de la deliberación democrática. Este sería el séptimo principio que Carmelo, sin decirlo, nos plantea como “lente” para mirar y evaluar qué tan bien nos preparamos para preservar nuestra salud o para lidiar con la vejez, la incapacidad y la muerte.

¿Necesitamos un nuevo “modelo Chileno” pero que piense en la gente más que en los mercados? Sí y no. Lo necesitamos como experiencia inspiradora de que es posible que la seguridad social contribuya más y mejor al bienestar de la gente. Sin embargo, respecto al cómo hacerlo, lo mejor, nos dice Carmelo, es evitar las “tallas únicas”.

En todo caso, el que un libro como el de Mesa-Lago sea publicado por la editorial de una de las universidades más reconocidas del mundo, bien parece apuntar a que si bien la seguridad social fue re-ensamblada por lógicas de mercado, el ensamblaje previo y el por venir pueden volver a colocar el interés público en el centro de la seguridad social. En particular, se trata de diseñar sistemas en función de “los millones de trabajadores y campesinos de América Latina que sufren de falta de cobertura o de una pobre protección contra los riesgos sociales”. Fue a ellos a quienes Carmelo dedicó su primer libro en 1978, y a quienes les dedica también este – por suerte, y dada la plenitud intelectual de Carmelo, no su último.

Juliana Martínez Franzoni
Profesora investigadora Universidad de Costa Rica

Mora Salas, Minor. 2009.

Ajuste y empleo. La precarización del trabajo asalariado en la era de la globalización, (México, El Colegio de México).

Se está ante un texto que reúne las tres virtudes principales que siempre se persiguen en una investigación: la claridad teórica, la rigurosidad metodológica y la pertinencia temática. Veamos cómo cada uno de estos elementos se expresa en el libro que se reseña.

El autor construye su propuesta conceptual, en el primer capítulo de su obra, a través de una serie de precisiones analíticas de gran relevancia de las que caben destacar tres.

Primero, acota este término a relaciones asalariadas. De esta manera, escapa a la inevitable “deriva polisémica” que suele caracterizar a los términos que alcanzan cierta “popularidad”; o sea, hay tantas acepciones como autores aborden el tema. Así, logra conferirle un estatuto conceptual riguroso que se mantiene a lo largo del texto y que lo hace susceptible de ser operacionalizado.

Segundo, la precarización salarial implica una remercantilización de la fuerza de trabajo. Parafraseando a Robert Castel, que es el autor de referencia, se estaría regresando del empleo al trabajo y, por tanto, perdiendo ese estatuto de garantía no mercantil que caracterizaba al empleo respecto del simple trabajo. Es decir, con la precarización se debilita la dinámica de integración social que posibilitaba antaño el empleo formal y se opera, por tanto, la ruptura del vínculo entre empleo y ciudadanía social.

Y, tercero, se estaría ante un fenómeno resultado de varios procesos que, con la globalización, han afectado el mundo de trabajo: reestructuración de empresas minimizando costos, especialmente los laborales, ante el incremento de la competencia; erosión de la

capacidad de negociación de los trabajadores como fruto de la crisis de sindicalismo; y menor capacidad reguladora del Estado nacional ante el mayor poder de las firmas globales. Estos procesos, muestran también que se está ante un fenómeno multidimensional. Esto es importante, pues surge como efecto de la globalización lo que implica su acotamiento en términos históricos.

No obstante, ha sido respecto a este último punto que hemos sentido cierta incomodidad en la lectura. Tenemos la impresión que hay cierta ambigüedad al respecto sobre si el término precarización salarial se restringe al actual período de globalización o si puede ser proyectado hacia el pasado. O sea, antes de la crisis y el ajuste, ¿es pertinente utilizar el término precariedad salarial o habría que utilizar otro como formalización insuficiente o desformalización? Al respecto se echa de menos una discusión más profunda sobre la crisis del empleo formal y sus consecuencias analíticas.

A partir de estas precisiones analíticas, Mora Salas operacionaliza su concepto tomando en cuenta cuatro aspectos que remiten a información existente en la principal fuente de datos que va utilizar en su interpretación de la realidad costarricense: las encuestas de hogares. El primer aspecto es el la estabilidad laboral que remite a la problemática de la inseguridad ocupacional generada por las nuevas modalidades de contratación. El segundo tiene que ver con la organización de la jornada laboral y habla de estrategias empresariales del uso de la fuerza de trabajo en el nuevo contexto de la globalización. El tercer aspecto remite a la remuneración salarial y muestra la modalidad de “competitividad” que desarrolla la firma en el mercado global. Finalmente, la dimensión de seguridad social relaciona al trabajo con el Estado y la ciudadanía social.

Estas dimensiones son compactadas en un índice de precariedad laboral, a través de un análisis factorial, y segmentado en niveles, a partir de un análisis de conglomerados. Los resultados le llevan a tomar en cuenta tres niveles (no precario, precario bajo y precario alto) que le sirven para indagar la amplitud y la profundidad del fenómeno de la precarización en el mercado de trabajo costarricense con la aplicación del ajuste estructural. Tanto el índice como los niveles son utilizados como variables dependientes en sendos modelos (de regresión lineal múltiple y multinomial) para falsear un conjunto de hipótesis. Este es un ejercicio que se hace comparando dos observaciones en el tiempo (1989 y 2000) para constatar la existencia o no de cambios estructurales. Esto lleva a resultados de gran relevancia sobre el impacto del ajuste en el mundo asalariado costarricense que se plasman en el capítulo cuarto, los cuales queremos resaltar.

Esto no desmerece los dos capítulos previos donde se aborda la configuración de un nuevo modelo de acumulación (capítulo II) y la heterogeneidad del mercado de trabajo (capítulo III). Aquel, según el análisis desarrollado en el texto, fue resultado de un proceso de ajuste estructural caracterizado por la gradualidad y el consenso, respondiendo a las características históricas de la sociedad costarricense, dando lugar a un nuevo eje de acumulación globalizado que refleja los intereses del nuevo bloque (exportador-financiero) en el poder pero debilitando los mecanismos existentes de integración social. Sus efectos sobre la heterogeneidad del mercado laboral ha sido la polarización ocupacional con un polo dinámico, el de grandes empresas globalizadas utilizando mano de obra calificada, y otro reproduciendo las actividades de “refugio” laboral.

Los resultados, que muestran la falsación de las hipótesis, pueden agruparse en torno a tres cuestiones.

La primera es la que tiene un alcance más general y tiene que ver con el propio proceso de ajuste estructural. Los datos confirman la hipótesis que el proceso de precarización ha sido gradual aunque con ritmos diferenciados, siendo mayor en el nivel de alta precariedad. El autor señala dos razones para explicar tales resultados. Por un lado, el propio ajuste tuvo un ritmo gradual y por otro lado, el marco institucional siguió, en cierta manera operando, sin que eso suponga que no han habido importantes intentos de su transformación (“simplificación” del mecanismo de determinación de salarios mínimos y apoyo al desarrollo del solidarismo).

En términos de puesto de trabajo se resaltan cuatro hallazgos: Primero, la precarización es mayor en el sector privado que en el público. Se confirma a este último como el ámbito laboral que garantiza mayor integración social; esta es una función que ya jugó en el período previo al ajuste. Segundo, el sector agrícola es, sin duda, la rama donde el empleo precario ha tenido tanto una mayor amplitud como profundidad. En este sentido, procesos históricos que han reflejado un mundo controlado por el capital; sin mayores contrapesos estatales, se han consolidado con la globalización. Tercero, la otra cara sectorial la representan los servicios al productor y los sociales. Al respecto, se señala la incidencia del turismo, una actividad, dicho sea de paso, es difícil de ubicar en las clasificaciones vigentes de ramas de actividad. Y, el nivel de precariedad está inversamente relacionado con el tamaño del establecimiento. No obstante, el autor nos advierte no concluir que la precariedad está ausente en las grandes empresas.

En término de fuerza de trabajo afectada por la precariedad salarial, se han confirmado las hipótesis: mujeres (únicamente en el nivel de precariedad baja), menores de edad, personas con niveles inferiores de educación y en puestos manuales (esto último debería haber sido

considerado, en nuestra opinión, más bien como atributo del puesto de trabajo) representa el perfil de la fuerza de trabajo más afectada por el fenómeno precarizador. La excepción la representan las personas de mayor edad y la razón que se avanza es que se integraron al mercado de trabajo en un período, previo a la crisis y al ajuste, donde estas tendencias no estaban vigentes.

Mora Salas no limita su análisis a esta interpretación esclarecedora de los cambios del mundo asalariado costarricense, sino que, a partir de ella, cuestiona las interpretaciones de los defensores de la reforma laboral que prometieron, para América Latina, que el desarrollo de actividades exportadoras, basadas en mano de obra poco calificada (ventaja comparativa de la región en la competencia global), reducirían el excedente laboral y mejorarían la equidad en el mundo del trabajo. En este sentido, el presente texto ofrece argumentos sólidos de lo contrario que es lo que la actual crisis ha desvelado nítidamente. Sería deseable que, en un futuro, se pudiera complementar, para Costa Rica, este análisis con el referido a la primera década del presente siglo. Pero igualmente sería muy oportuno replicar este análisis en otras realidades latinoamericanas. Su importancia y pertinencia quedan claramente expuestas en las últimas líneas del texto: “...*la precarización laboral no sólo deteriora las condiciones laborales de trabajo y erosiona las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía, también mina las posibilidades de consolidar y profundizar la democracia*” (p. 219).

Juan Pablo Pérez Sáinz
Profesor investigador FLACSO Costa Rica

Rojas Bolaños, Manuel y Castro Ávila, Mariela. 2009. *Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas*. (San José, FLACSO, Costa Rica, AECID, TSE y PNUD).

Este libro está constituido por un compendio de artículos y surge a raíz del encargo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), realizado a la Sede Académica de FLACSO en Costa Rica, con la colaboración y apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El libro se encuentra dividido en nueve capítulos, cada uno elaborado por distintos autores, en donde se plasma la perspectiva de cada uno respecto a los procesos electorales realizados para la elección nacional y municipal del año 2006 y el referéndum convocado respecto al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en el año 2007. La compilación del mismo estuvo a cargo de dos de los autores, ambos investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Manuel Rojas Bolaños y Mariela Castro Avila.

La compilación de los artículos en el libro “*Elecciones 2006 y referéndum: perspectivas diversas*” permite observar un amplio análisis a los procesos electorales efectuados durante las elecciones del 2006 y al referéndum del 2007. Cada una de las aristas presentadas ofrece aportes importantes a la observación y consideración de estos comicios, sin embargo se hace especial hincapié al análisis de la ejecución del referéndum, puesto que fue la primera ocasión en que se puso en ejercicio esta práctica de democracia directa en Costa Rica.

El primero de estos artículos presentado por Manuel Rojas Bolaños, ofrece un panorama general de la configuración y accionar de los

partidos políticos y la sociedad costarricense en general, de cara a los procesos político-electorales realizados en las fechas de estudio. La segunda exposición realizada por Ronald Alfaro Redondo ofrece un análisis comparativo del comportamiento electoral para los periodos de 2002 y 2006, que permite observar la evolución del sistema político costarricense. Sindy Mora Solano se encarga de ofrecer el tercer escrito, en donde se analiza el comportamiento y participación de los distintos actores de la sociedad civil. El cuarto capítulo, a cargo de Doris Osterlof Obregón, brinda una visión del papel que desempeñaron los distintos sectores empresariales y su involucramiento en los comicios de los años 2006 y 2007. Mariela Castro Ávila, en el quinto artículo, de esta compilación señala y analiza la perspectiva particular de los actores sociopolíticos involucrados en los procesos electorales en estudio, a través de la realización de entrevistas como medio de investigación. El sexto documento, escrito por Ileana Aguilar Olivares reseña el papel del financiamiento a partidos políticos en los procesos estudiados, así como sus modalidades, legislación y reformas. Gustavo Araya Martínez, en el séptimo documento, menciona el papel que desempeñan las encuestas en los procesos electorales, aclara mitos y señala realidades de las mismas. Luis Montoya Salas presenta el penúltimo artículo; se evidencia en éste la relación que existe entre la información de los medios de comunicación y propaganda electoral y sus efectos en la sociedad civil. Finalmente Gonzalo Elizondo Breedy, con la colaboración de Carolina Rodríguez, presenta los recursos y apelaciones interpuestos ante el TSE y los resultados a los que llegó este.

La diversidad de abordajes que representan cada uno de los autores y autoras de estos artículos, permite observar con ricos insumos

multidisciplinarios, los escenarios involucrados alrededor de la ejecución de procesos vinculados al ejercicio y vivir de la democracia.

Se deben resaltar las consideraciones que realiza Manuel Rojas Bolaños relativas a las elecciones en estudio y a los espacios esperados de participación y vinculación de la ciudadanía con los modelos de políticos esbozados por los partidos políticos. El análisis cuantitativo elaborado por Ronald Alfaro Redondo, que se constituye como el trasfondo que permite observar y comprender desde los datos suministrados, el contexto, comportamiento y resultados de los procesos político-electorales de los años 2006 y 2007.

Respecto del análisis de los actores involucrados, se consideran los artículos desarrollados por Sindy Mora Solano, Doris Osterlof Obregón, Mariela Castro Ávila y Gonzalo Elizondo Breedy. Que ofrecen una perspectiva interesante al no sólo abordar desde el análisis de la óptica académica, sino que trasciende este espacio y profundiza al ofrecer las posturas y reflexiones propias de los mismos actores, a raíz de sus los papeles desempeñados en los procesos en estudio.

De acuerdo con elementos que inciden en la relación de fuerzas de los actores involucrados en los procesos electorales, tales como el financiamiento, las encuestas y propaganda, se cuenta con los aportes de Ileana Aguilar Olivares, Gusta Araya Martínez y Luis Montoya Salas.

A pesar de desarrollar temas que cuentan con larga data en el estudio académico de los procesos políticos, este trabajo constituye una valiosa referencia para aquel o aquella que tenga el propósito de plantear propuestas. Esto, ya sea para solucionar las distintas deficiencias que se señalaron en la ejecución de las votaciones o reforzar los comportamientos novedosos que lograron resultados positivos y refuerzan el ejercicio de la democracia.

Sin duda, esta compilación de artículos permitirá a quien lo adquiera, obtener un conocimiento estimable, tanto de lo suscitado como de los resultados obtenidos, luego de la realización de los comicios y del referéndum. Asimismo, proporciona una visión global y disciplinariamente diversa, puesto que cuenta con la participación y abordaje de especialistas en el área de las Ciencias Sociales.

Jennifer Monge Serrano, Politóloga

Wagner Moraga Vargas, Politólogo

RESÚMENES/ABSTRACTS

Guatemala: los límites de la política multicultural tras la tierra arrasada

*Santiago Bastos
CIESAS-Occidente, Guatemala
santiagobastos@gmail.com*

La movilización indígena por la igualdad de derechos empezó en Guatemala en los años 70 del siglo XX, y quedó truncada por el genocidio con el que el Estado respondió a la amenaza revolucionaria. Sin embargo, cuando en los 90 se inicia el proceso de paz, los actores que ahora se autodenominan mayas son capaces de rearticularse de tal manera que logran un reconocimiento en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. A partir de ese

Indigenous mobilization in Guatemala for equal rights was abruptly interrupted by the State genocide in response to the revolutionary threat in the 80's. However, when the peace process started in the next decade, those actors currently called by themselves Mayans were able to re-articulate in such a way that they succeeded to be recognized in the Agreement for the Identity and the Rights of Indigenous Populations. From then on, a phase of "cosmetic

momento, comienza la fase del “multiculturalismo cosmético” en que muchos de ellos pasan a insertarse en espacios públicos desde los que desarrollan las políticas específicas; a la vez que profundizan en un discurso de maximización de la diferencia cultural. Sin embargo, este modelo muestra sus limitaciones al no cuestionar las estructuras que mantienen a la mayoría de los mayas en la pobreza. Los resultados de la candidatura de Rigoberta Menchú en las elecciones de 2007 son una muestra de esta situación. Por eso toman mas fuerza las opciones que reclaman retornar a las bases comunitarias para rearticular un movimiento desde abajo.

“multiculturalism” is initiated in which many of them open their way into public spaces where they can develop specific politics while further reinforcing a discourse maximizing cultural difference. Nonetheless, this model shows some limitations since it fails to question the same structures that keep most of the Mayan in poverty. The results of Rigoberta Menchu’s candidacy in the 2007 elections proves this situation. This is what gives strength to those alternatives claiming to return to community-based grassroots in order to rearticulate a mobilization from the bottom.

Centroamérica: gestión urbana para una ciudad democrática, incluyente y sostenible

Elsa Lily Caballero Zeitún
UNAH, Honduras

Con un rápido repaso de la experiencia centroamericana sobre los procesos de crecimiento y desarrollo urbano, en el artículo “Centroamérica: Gestión Urbana para una Ciudad Democrática, Incluyente y Sostenible”, se pone en evidencia las consecuencias para la región de las dos grandes transformaciones urbanas recientes, la primera, la expansión urbano capitalista de la ciudad industrial de la primera mitad del siglo XX y la segunda, finales de los años 80 la globalización económica y cultural, el tránsito de la ciudad industrial a la ciudad de la producción descentralizada mundialmente y los servicios globalizados, donde la región no puede liberarse de los grandes desequilibrios económicos, sociales y territoriales acumula-

With a quick review of the Central American experience under the growth processes and urban development, in the paper “Central America: urban management for a democratic, inclusive and sustainable city” it is shown the consequences for the region of the two most important current urban transformations; the first one, the urban capitalist expansion of the city of the first half of the 20th Century, and the second one, the economic and cultural globalization, the transition of industrial city to the global decentralize production city and global services at the end of the 80’s, where the region cannot release of the biggest economic, social and territorial accumulated imbalances, expressed in the

dos, manifiestos en la segregación residencial, la pobreza urbana y la informalidad.

Sobre este escenario de exclusión social urbana, recuperando las lecciones del siglo pasado, se argumenta la necesidad de construir prácticas de gestión democrática de la ciudad que sean incluyentes y sostenibles, que reviertan los acumulados negativos y potencien los aprendizajes y actuaciones de múltiples actores en lo que se reivindica como la construcción de la ciudad para la gente, donde se pone el énfasis en el deber ser de esta nueva construcción social de la ciudad basada en la construcción de ciudadanía; sostenibilidad ambiental urbana y gobernabilidad para la sustentabilidad urbana.

housing segregation, the urban poverty and the informality.

Under this setting of urban social exclusion, recovering the lessons of the past century it is argued the need to build democratic management practices of the city that will be inclusive and sustainable, that reverses the negative processes and potentiate learning and actions of multiple actors in which is claimed as the build of the city to the people where it is emphasized on the “must be” of this new social building of the city based in the citizenship building, urban environmental sustainability and governance of the urban sustainability.

Nuevas desigualdades; nuevas resistencias: el caso de los ex-trabajadores bananeros costarricenses afectados por los agroquímicos (*)

Allen Cordero Ulate (Profesor de la Universidad de Costa Rica / FLACSO / Costa Rica)

Este artículo parte de la llamada perspectiva radical defendida por Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora, en relación con la temática de la exclusión social, para aplicarla a los movimientos sociales. Se analiza un caso concreto, que es el del movimiento social de los afectados por el uso del agroquímico nemagón en las plantaciones bananeras costarricenses, para enmarcar dicho movimiento como una nueva resistencia de clase.

This paper contributes to the radical perspective of social exclusion developed by Juan Pablo Pérez Sáinz and Minor Mora. The study applies this perspective to social movements. A case study of the Costa Rican banana plantation workers' movement affected by the agrochemical Nemagon is analyzed to demonstrate a new form of working-class resistance.

Síntesis y análisis de la política económica reciente en El Salvador (Período 2004-2009) Trayectoria previa a la detonación de la crisis económica internacional

Jesús Evelio Ruano P.
CINPE, UNA, COSTA RICA

El presente trabajo analiza lo más relevante de la situación reciente de la política económica en El Salvador, con énfasis en las medidas impulsadas por el Gobierno del Período 2004-2009.

El análisis inicia por una revisión de las medidas de política y una descripción, aunque superficial, de la situación buscando dar contexto al lector acerca del marco de tales medidas.

Se destaca el manejo fiscal y monetario responsable por parte del Gobierno, importante para dar una seguridad y estabilidad al país que trasciende a los ámbitos de producción, comercio, financiero y de inversión.

Luego se señalan las graves deficiencias que existen en términos de desarrollo humano, y que a pesar de las iniciativas, hace

This paper analyzes the more relevant issues of the current situation of economic policy in El Salvador, with emphasis in the measures carried out by the Government in the 2004-2009.

The analysis starts with a review of the policy measures and a description, even though superficial, of the situation looking for giving context to the reader about the framework in which those measures are being implemented.

It is highlighted the monetary and fiscal responsible handling that the government has made, because its importance to the security and stability that transcends to the production, trade, financial and investment fields.

falta un esfuerzo más decidido que se refleje en indicadores clave.

Se aplaude el esfuerzo de atracción de inversiones que ha dado frutos, sin ignorar que los sectores de destino de la IED no los define la voluntad del Gobierno, sino son resultado de las deficiencias de desarrollo humano existentes. Se critica el énfasis excesivo sobre la inversión en infraestructura como motor del desarrollo económico.

Sobre políticas de recursos naturales se critica la imposibilidad de resaltar medidas comparables al nivel de desafío que presenta manejar un país con tal grado de presión demográfica.

Para concluir se analiza la dimensión política y la dinámica de una sociedad muy fuertemente marcada por la guerra civil y por la existencia de dos actores sociales antagónicos en una escena de incipiente consolidación democrática. La idea es entender cómo la política viene en cierta medida

Then, severe deficiencies in terms of human development are pointed out, and that despite of some initiatives in this way, it is needed a determined effort to have a positive impact on the key indicators.

It is plausible the investment attraction effort made, because it has actually paid back, not leaving aside the fact that FDI destination is not defined by the will of the government, but as a result of underlying human development deficiencies. The excessive emphasis over infrastructure investment as an economic development booster is criticized.

About the natural resources policy is criticized the impossibility of highlighting policy measures comparable to the challenge size represented by handling a country with such a degree of demographic pressures.

As a conclusion, it is analyzed the political dimension and the dynamics of a society strongly marked by the civil war and by

determinada por los resultados de este juego, concluyendo que el bloque de derecha ha sido el principal artífice de la dirección que ha tomado la política durante este período.

the coexistence of two main antagonist social players in a scene of incipient democratic consolidation. The idea is try to understand how the policy is being determined by the outcome of this game, concluding that the right wing bloc has been the main architect of the direction that public policy has turned during this period.

Turismo rural comunitario como enfoque alternativo de desarrollo

Leda Peralta Quesada
Mariana Solano Umanzor

El presente artículo muestra cómo, en dos comunidades de zonas rurales en Costa Rica, la implementación de un proyecto de Turismo Rural Comunitario, proporcionó las bases para mejorar los niveles de desarrollo humano, por medio del incremento de la cohesión social, la sociabilidad; se crean nuevos espacios para la participación comunal y la autogestión. Este último elemento es el detonante para una transformación política y económica en la comunidad, que conllevó a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

This paper shows how in two rural communities in Costa Rica, the implementation of a Rural Community Tourism Project, set the ground to improve human development levels through increasing social cohesion and sociability, and creating new spaces for participation and self-management, the latter triggered a political and economical transformation in the community and led to an improvement in the conditions of life of the population.

Lista de publicaciones
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES – COSTA RICA**
Julio / Diciembre, 2009

**GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN LAS CUENCAS
TRANSFRONTERIZAS DE AMÉRICA CENTRAL Y
MÉXICO.** Aurora Hernández Ulate, Alexander López Ramírez,
Alicia Jiménez Elizondo. 1ª. Ed., San José, C. R. : FLACSO /
Costa Rica: 2009. 150 p.

REVISTA CENTROAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
No. 1, Vol VI. Marysabel Zelaya Ochoa, Sonia Baires, Leobardo
Jiménez Sánchez, Juan Pablo Pérez Sáinz, Rotsay Rosales
Valladares. 1ª. Ed. FLACSO / ASDI, Julio 2009, 194 p.

Colección de Cuadernos Ciencias Sociales.

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES No. 152. Perspectivas
Juveniles en Costa Rica. Yajaira Ceciliano Navarro, FLACSO /
SAREC, 1ª. Ed. Diciembre 2008. 132 p.

Lineamientos para autores

La Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar artículos sobre la realidad social centroamericana, desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica o politológica. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y documental o que introduzcan debates teóricos pertinentes para la comprensión del contexto centroamericano. Se tomarán en cuenta solamente artículos inéditos en español o en inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación. Los artículos aceptados en principio por la dirección de la Revista, son sometidos a la consideración de dos evaluadores profesionales independientes, antes de definir su publicación.

La Revista consta de tres secciones. La principal intentará tener naturaleza temática pero está igualmente abierta a otras contribuciones que no correspondan al tema seleccionado. La sección “Voces Nuevas” está reservada a investigadores nuevos, especialmente a estudiantes de posgrado con tesis ya finalizadas. Finalmente hay una sección de reseña bibliográfica.

Junto con el artículo, los autores deben enviar un currículum resumido no mayor de dos páginas, y señalar la sección de la Revista en la que quieren publicarlo.

La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12 mil palabras incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección “Voces Nuevas” se reduce a 10 mil palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en Times New Roman 12 mientras que las notas irían punto 11.

Las referencias en el texto deben de aparecer de la siguiente forma: sea “...se ha argumentado (Torres-Rivas, 1984) que...” o “...Torres-Rivas, (1984) ha argumentado...”, si la referencia remite a una página o sección específica debe aparecer de la siguiente manera (Torres-Rivas, 1984:37) o (Torres-Rivas, 1985: 30-40).

Las notas deben ir a pie de página y deben limitarse al mínimo posible. La bibliografía irá al final de artículo y debe seguir el siguiente estilo:

Libros: Acuña Ortega, V.H. (1986): *Los orígenes de la clase obrera en C.R: las huelgas de 1920 por la jornada de 8 horas*, (San José CENAP/CEPAS).

Artículos en libros: Baumaister, E. (1993): Guatemala: los trabajadores temporales en la agricultura, en S.Gómez y E. Klein (eds.): *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol.V, No.1.

Utilice letras (por ejemplo, Pérez Brignoli 1994a, Pérez Brignoli 1994b) para diferenciar trabajos de un mismo(s) autor(es) en el mismo año.

Los cuadros tendrán numeración consecutiva (cuadro 1, cuadro 2...) así como las figuras o diagramas. En el caso de los cuadros debe contener la fuente de los datos.

Los apartados se numeraran con números arábigos. En caso de subapartados se mantiene el número del correspondiente apartado y se le añade un punto seguido de otro número. Por ejemplo: 1.1, 1.2, etc.

Los artículos deben acompañarse de un doble resumen, en español y en inglés, del artículo. Cada resumen no debe superar las 100 palabras.

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica:

revista@flacso.or.cr atención Rebeca Fonseca especificando que se trata de un artículo para la RCCS.