

**AMERICA LATINA:
CRISIS DEL ESTADO CLIENTELISTA
Y LA CONSTRUCCIÓN DE
REPÚBLICAS CIUDADANAS**

Miguel Sobrado

Juan José Rojas Herrera

ÍNDICE

Agradecimientos

Introducción

Capítulo I

De Pedrarias Dávila a Pablo Escobar Gaviria

- Un enfoque unilateral que desintegra el todo
- Las diferencias están en los orígenes
- La colonización ibero americana:
- La Encomienda, una institución clave
- Centralismo y falta de autonomía para la formación ciudadana
- Repercusiones sobre la formación del empresariado
- Influencia de la religión
- La conquista de Norteamérica
- Carácter privado de la colonización
- La economía mercantil campesina, base del desarrollo
- Los colonos ingleses
- Las condiciones favorecen el desarrollo de ideas e ideales
- La independencia de España y Portugal no cambió el sistema
- El intervencionismo y la sustitución de importaciones, sin proyecto nacional, en un marco de autoritarismo, clientelismo y corporativismo
- Los neoliberales oportunistas y la cleptocracia
- La izquierda externalista
- El moralismo mesiánico de los “rescatadores de valores”
- América Latina sufre los efectos de una fase de desintegración
- Impotencia y determinismo cultural: Interpretaciones simplistas de Max Weber; la discusión sobre “el huevo o la gallina”.

Capítulo II

La simbiosis entre Estado y clase dirigente

- Una República de nombre, sin base social de sustento
- Un sistema que carece de los contrapesos republicanos
- El estado verticalista, corporativo y clientelar
- Las estructuras subyacentes y la subordinación de las políticas públicas a las exigencias clientelares.
- El fracaso de la llamada “construcción institucional”
- El trasplante del desarrollo comunal
- La cooptación de las Organizaciones no Gubernamentales
- Las leyes no se cumplen si carecen de respaldo social organizado.
- Develar las estructuras clientelares subyacentes
- La rana hervida
- El raterismo y la mafia incrustada: ¿Podrá evolucionar el Estado clientelar?

Capítulo III

Las condiciones básicas para la construcción de una República

- El capital social y la Comunidad Cívica como detonantes del desarrollo económico y social
- Los cambios mundiales
- Las transformaciones internas
- Un estado fuerte
- Operación tenazas
- Puntos de apalancamiento estratégicos
- El problema del presidencialismo
- El equilibrio de todo el sistema
- La generación de capital social como eje estratégico de la política social

Capítulo IV

La construcción de una nueva base social

- El modelo de economía mixta, el Estado Social de Derecho y la sociedad civil organizada: Soportes institucionales de la nueva República Ciudadana
- El capital social como factor disparador del desarrollo
- La organización solidaria y cooperativa como germen o expresión de capital social
- Las llamadas “palabras gastadas”
- La organización social como red de relaciones humanas
- Instrucción en vez de capacitación
- “Participulación” como forma deformada de participación ciudadana
- Hacia la construcción masiva de capacidades organizacionales ciudadanas y empresariales
- Los Sistemas de Identificación de Proyectos de Inversión
- Posibilidades de acción

Capítulo V

A manera de epílogo

ANEXO

AGRADECIMIENTOS

Consideramos importante señalar que los borradores previos de esta obra fueron sometidos al análisis y discusión de expertos analistas e investigadores destacados de la realidad latinoamericana, inicialmente de manera individual, especialmente los profesores Raff Carmen, de Manchester, Inglaterra; Amando Robles, de la UNA, Costa Rica; el Ing. Leopoldo Sandoval, ex ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de Guatemala y Jaime Lazo, de Trace Consultores, Chile. Posteriormente, los aportes se hicieron en forma colectiva, esto último a través de la realización de dos seminarios de discusión, organizados el primero de ellos en San José de Costa Rica, los días 25 y 26 de septiembre del 2003, con el patrocinio del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Universidad Nacional, el programa “Estado de la Nación” y la Universidad Autónoma Chapingo, México, en el que participaron como comentaristas Gerson Gómez, economista brasileño, jefe de asesores del Partido de los Trabajadores en el Senado de ese país; Manuel Duarte Ramírez, ex diputado federal mexicano; Jorge Vargas Cullell y Miguel Gutiérrez Saxe, del “programa Estado de la Nación” de Costa Rica, y el economista Gonzalo Ramírez. Participaron e intervinieron con valiosos aportes: Lorena Salgado, del ICE; Olga Marta Sánchez, de la dirección de extensión de la UNA, así como Javier Solís, Oscar Leiva Cerrato, Marcia Silva, Gabriela Gamboa e Isabel García.

El segundo seminario se desarrolló en la ciudad de México los días 26 y 27 de enero de 2004, con el apoyo decidido del H. Congreso de la Unión de la República Mexicana a través de sus dos Cámaras Legislativas: La de Senadores y la de Diputados, el Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo, la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica, la Alianza Cooperativista Nacional de México, la Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana, la Universidad de Sherbrooke, Canadá; la Agencia

Canadiense de Desarrollo Internacional y la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá. Entre los investigadores y comentaristas que con sus opiniones y sugerencias contribuyeron al enriquecimiento del enfoque analítico del texto en ciernes en este segundo seminario destacan: Miguel Gutiérrez Saxe, Alfonso Vietmaier, Demetrio Sodi de la Tijera y Francisco Saucedo Pérez.

A todos los aludidos en estas breves líneas queremos expresarles nuestro más sincero agradecimiento, deslindándolos, al mismo tiempo, de las conclusiones generales de esta obra, cuya responsabilidad es exclusiva de sus autores.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto perfilar una interpretación general sobre el desarrollo latinoamericano, que busca enrumbar por nuevos caminos el análisis y la polémica, pero sobre todo, la acción. Se trata de una visión fresca y abierta, que se sustenta en algunos indicios históricos, que aportan elementos sugerentes para analizar el origen de la configuración del Estado latinoamericano, pero cuyo diseño y elaboración es producto, ante todo, de la observación de las estructuras y tendencias sociales e institucionales de los estados latinoamericanos a lo largo de la historia. Por ello, aunque no se pretende explicar la génesis y ulterior desarrollo del Estado latinoamericano en forma pormenorizada, la propuesta se mantiene como una concepción sistémica de la sociedad y el Estado latinoamericano vistos como modelo ideal weberiano. Un modelo ideal, que como todo modelo, sin pretender existir de manera pura, aporta una visión nueva y enriquecedora sobre la naturaleza del Estado y sobre el papel que éste ha jugado en el subcontinente latinoamericano.

Se trata de una interpretación que, de manera clara, se diferencia tanto de las visiones externalistas que le atribuyen todas las limitaciones y problemas que ha tenido la región para alcanzar el desarrollo a las relaciones de dominación establecidas por el imperialismo, como de la visión economicista y mecanicista de la industrialización tardía y subordinada que intrínsecamente se asume como incapaz de modificar el ordenamiento económico y social establecido a escala mundial.

Visto desde otro ángulo, busca también distanciarse de las interpretaciones culturalistas que encuentran el origen de todos los males en una especie de maldición gitana que pesa sobre nuestra cultura, convirtiéndola en un obstáculo activo y permanente a las políticas de desarrollo.

Por consiguiente, sin pretender desconocer el enorme peso que han tenido los factores externos, especialmente la dependencia económica y el alineamiento industrial y financiero respecto de las grandes metrópolis en la debilidad de los estados nacionales, así como la incidencia de la herencia cultural colonialista, se intenta dirigir la atención hacia el sistema como un todo. En particular, se pretende orientar la reflexión alrededor del funcionamiento integrado de las estructuras internas económica, social y política, así como evaluar sus repercusiones sobre el desempeño institucional. Se procura buscar, hacia adentro, las causas del atraso que facilitan la intervención de los factores externos y sustentan elementos culturales que obstaculizan el progreso. Dicho en otras palabras, mediante este esfuerzo analítico que reconoce la interdependencia de las dimensiones interna y externa, se intenta contribuir a armar el “rompecabezas” del desarrollo con una visión más integral, llenando un vacío estratégico para el análisis y la teoría del desarrollo que se manifiesta en las limitaciones enfrentadas por las actuales políticas de desarrollo nacional.

Sin embargo, vale la pena aclarar que por estar nuestro esfuerzo centrado en este trabajo en el análisis de los factores internos, es inevitable que apenas se haga mención de otros factores estructurales como la dependencia externa o el papel de los partidos políticos y la voluntad de cambio. En forma análoga, nos ha exigido cierta liberalidad en el manejo conceptual, el tratamiento del clientelismo, restringido por lo general por los científicos políticos a las formas modernas. En definitiva, consideramos que es preciso colocar primero sobre el tapete de la discusión la importancia del componente interno funcional del Estado latinoamericano para que pueda, posteriormente, fluir sin ambigüedades el análisis integrador.

Sobre esta base, se parte, en nuestro caso, de una definición del Estado latinoamericano en función de su práctica como Estado o sistema de relaciones de poder y no de sus declaraciones constitucionales y legales. En este sentido, advertimos que el sistema de dominación clientelar posee una lógica propia de ordenamiento y acción que constituye una negación activa del carácter republicano definido formalmente en sus constituciones por todos los estados de la región. Este sistema pseudo republicano se

mantiene, tanto por lo reducido de la base social latinoamericana carente de las condiciones materiales necesarias que le permitan acceder al umbral de ciudadanía, como por la ausencia de mecanismos de control institucional efectivos de la población sobre los jefes o supuestos servidores públicos, especialmente la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, con posibilidades de una ágil revocatoria del cargo, en caso de incumplimiento de sus funciones.

Por ser esta concepción muy sugestiva y tener implicaciones prácticas y operativas que permitirían salir del actual impasse, así como por la importancia que tiene para el debate latinoamericano contemporáneo en este momento de cambio de paradigmas mundiales y de búsqueda de nuevos horizontes y alternativas para la región y aunque ciertamente aún se halla en proceso de construcción, se ha considerado importante darla a conocer. Pensamos que el ajuste, modificación y enriquecimiento de este enfoque se acelerará en la medida en que se someta al análisis colectivo y sus propuestas puedan ser integradas en contextos mayores, al tiempo que sus hipótesis medulares sean probadas o cuestionadas por experiencias y proyectos concretos.

El texto que de este modo sometemos a la consideración del gran público, contiene un diagnóstico inicial, un intento de lectura histórica y sistémica de la realidad latinoamericana, desde una posición abierta a la crítica y a la retroalimentación, pensada y diseñada como una guía para la construcción de lo más importante: La capacitación organizacional y la formación ciudadana de las grandes masas. En nuestra opinión, no se trata de volver al pasado para imitar al colono y empresario norteamericano, sino de redefinir las tareas de la época actual y del futuro inmediato en una perspectiva de promoción de la autogestión social y la auténtica soberanía política de nuestras naciones. En esta tarea no partimos de cero, existe una experiencia acumulada de varios siglos que es necesario repensar para poder emprender la construcción de una nueva República Ciudadana. Por consiguiente, lo que hace falta es unificar criterios para enrumbar el barco en la misma dirección, rompiendo los esquemas y visiones mecanicistas y fatalistas ya caducos.

Las reflexiones aquí contenidas, así como las conclusiones generales del estudio, pretenden abonar a la definición de un proyecto compartido de futuro que dé identidad propia a los países latinoamericanos, una tarea hartamente compleja que no se agota en un solo acto ni en una sola obra, sino que requiere del concurso y la participación de todos aquellos que sigan creyendo que América Latina se merece un futuro más promisorio.

Somos conscientes que el enfoque presentado atenta directamente contra los estereotipos prevalecientes del atraso latinoamericano y que puede ser chocante e incluso desolador para quienes esperaban que las cosas se corrigiesen con un golpe de suerte externo, sin tener que desnudar nuestras debilidades ancestrales. Sin embargo, aunque la tarea es ardua y las transformaciones propuestas demandan una visión de futuro compartida y sostenida, durante al menos la primera mitad del siglo que se inicia, pensamos que la búsqueda de la verdad, aunque pueda ser dolorosa, es el único camino que nos puede conducir a tomar una posición activa en el mundo que emerge lleno de desafíos e interrogantes por develar.

A través de las páginas de este documento queremos tender puentes de comunicación y diálogo con los empresarios creativos y nacionalistas; con los trabajadores del campo y la ciudad, actores anónimos de los movimientos sociales y sindicales más diversos y plurales; con la dirigencia de las organizaciones sociales tanto de naturaleza económica como reivindicativa; con los funcionarios y empleados honestos de los diferentes niveles de gobierno; con los líderes de los partidos y organizaciones políticas democráticas; con los directivos, socios y empleados de las empresas sociales autogestionarias y comunitarias; con los intelectuales, periodistas y pensadores progresistas; con los artistas y trabajadores del arte y la cultura; con la juventud y las comunidades indígenas y, en general, con todos los ciudadanos conscientes y responsables que habitan en la región latinoamericana, con el propósito de compartir ideas y planteamientos en la búsqueda de alternativas viables a nuestra problemática inmediata y común.

La presentación de los resultados de la presente investigación se organizó a través de cinco capítulos. En el primero de ellos, se presenta una lectura original de la génesis del Estado latinoamericano, así como algunos indicios de su devenir histórico en diversos países de la región que apuntan a confirmar la hipótesis de que el atraso y subdesarrollo económico que hoy exhibe el subcontinente latinoamericano se explica, en buena medida, por la forma en que se configuró el sistema de poder político y económico, cuya concentración y centralización extrema generó diversos obstáculos estructurales que se opusieron sistemáticamente a la acumulación de capital social y a la emergencia de la comunidad cívica.

Abundando en el análisis de las causas estructurales que explican el enorme déficit en materia de capital social y cultura cívica que distingue a la región latinoamericana, en el segundo capítulo se analiza, con mayor profundidad, la simbiosis entre Estado y clase dirigente y se desarrolla la crítica a la llamada industria del desarrollo, promovida a escala mundial por las agencias internacionales de desarrollo, exponiendo cómo dicha intervención externa lejos de contribuir a superar el atraso ancestral, fortalece los lazos de dependencia y subordinación de los países supuestamente beneficiarios.

En el tercer capítulo, después de precisar el contenido de las categorías analíticas de capital social y comunidad cívica, empiezan a delinearse las condiciones básicas para la construcción de una nueva república

En este mismo tenor, en el capítulo cuarto, se exponen un conjunto de propuestas encaminadas a definir el contenido básico de un nuevo modelo de desarrollo autogestionario y democrático para el subcontinente latinoamericano.

Finalmente, el capítulo quinto presenta las conclusiones generales del estudio y señala algunas líneas de investigación que pueden emprenderse en un futuro con el propósito de confirmar o refutar las tesis aquí expuestas.

De igual modo, conviene indicar que en forma de anexo se presenta una síntesis de la moderna teoría de la organización y del Método del Laboratorio Organizacional, por considerarlos instrumentos probados de ingeniería social para la generación de capital social a nivel masivo.

CAPITULO I

DE PEDRARIAS DÁVILA A PABLO ESCOBAR GAVIRIA

Un grupo de economistas neoliberales norteamericanos y algunos comentaristas latinoamericanos le atribuyen a la cultura hispánica, especialmente a la religión católica, las causas del atraso latinoamericano. Con este enfoque han venido propalando una forma de determinismo cultural, que en términos prácticos no se diferencia mucho del racial, ya que los cambios en la cultura no se producen fácilmente, especialmente cuando se pretende hacerlos a través de imposiciones, directrices, sermones, cursos o buenos consejos. Esta interpretación culturalista ha contribuido, en la práctica, a justificar medidas de shock del Fondo Monetario Internacional sobre las economías locales, para “ajustarlas” a las nuevas condiciones de la economía globalizada. Refutar este enfoque por incompleto, distorsionante de la realidad y peligroso en sus consecuencias, es uno de los objetivos de este trabajo para, posteriormente, desde una perspectiva más integral, ahondar en el diagnóstico del Estado latinoamericano y elaborar una propuesta de cambio que perfile un camino viable hacia un futuro esperanzador.

En este primer capítulo haremos un análisis comparativo integral del proceso de desarrollo latinoamericano con el norteamericano, análisis que nos revela las condiciones ecológicas, económicas y sobre todo políticas, incluyendo en ello la miopía economicista del FMI, más que a la cultura, como los disparadores de las diferencias estructurales que hoy distinguen a estas sociedades.

Un enfoque unilateral que desintegra la unidad de la vida

El culturalismo ha surgido, en parte, como una reacción frente al economicismo chato, para recuperar el papel de la cultura en la vida social pero, como todo enfoque unilateral, si bien recupera una dimensión importante de la vida, deja de lado otros factores que integran la realidad, como los económicos, sociales y políticos, que se encuentran concatenados en la práctica social. Es en el todo integrado donde se cultivan las manifestaciones culturales, que como el centralismo, el menosprecio del trabajo y la intolerancia, afectan el camino del progreso regional. No se pretende retomar aquí la discusión sobre qué fue primero, el huevo o la gallina, para restarle importancia al papel de la cultura en la vida económica, sino recuperar el papel de la práctica social como elemento integrador del todo y caldo de cultivo de los valores éticos que se expresan en actitudes y sinergias altamente favorables al desarrollo humano.

Han sido las condiciones económicas y sociales particulares, vividas desde su creación como estado nacional, de países como Costa Rica y Uruguay o de regiones como el sur del Brasil o algunas zonas cafetaleras basadas en la pequeña y mediana producción de Colombia y de otros países, las que las han diferenciado del grueso del continente.

El análisis del sistema, especialmente en sus raíces económicas, sociales y políticas, nos ayudará a entender mejor el sustento de los valores, así como a ubicar los puntos de apalancamiento que pueden efectivamente romper los círculos viciosos y crear círculos virtuosos.

Las diferencias se gestan en los orígenes

Las diferencias contemporáneas entre América Latina y Estados Unidos, tienen su origen en la estructura social e institucional del sistema colonial.

En primer término, existen diferencias importantes en la naturaleza misma de los territorios conquistados, tanto en clima y recursos naturales como en población y nivel cultural.

La colonización ibérica

La colonización española fue una actividad que debía ser autorizada por el rey. Era él o su representante quien designaba a las autoridades locales. La conquista y colonización española se centró en los grandes imperios indígenas americanos, en sus mayores estados y tribus, procurando transformar, bajo el sistema de encomiendas, a la numerosa población nativa, en mano de obra esclava para la explotación de minas y otras actividades productivas.

La Encomienda, una institución clave

La encomienda, como institución, es creada, de hecho, desde los inicios de la Colonia, en el tercer viaje de Colón, con la sublevación del alcalde Francisco Roldán, que reparte a la población nativa en contra del criterio del almirante Colón. Estas encomiendas son autorizadas en 1503 y ratificadas por las Leyes de Burgos de 1512, que exigían a cambio de la servidumbre de los indios, la instrucción religiosa por parte de los conquistadores. Este requisito, sin embargo, no es más que una justificación formal para imponer la esclavitud y la servidumbre a favor de los conquistadores siguiendo el patrón de la reconquista de los territorios peninsulares ocupados a los árabes.

La reconquista que culminó en 1492 con la toma de Granada, el más rico de los reinos moros, dejó sin ocupación a una gran cantidad de caballeros guerreros que vivían del desplazamiento de los moros. Estos *“caballeros venidos de áreas culturalmente diversas, cuyos rasgos comunes estaban constituidos por el ardor religioso y el espíritu de aventura. Órdenes como la de Calatrava, la de Santiago y la de Alcántara, se apropiaron de extensos territorios reconquistados a los moros y prepararon las bases patrimoniales y centralistas de la futura monarquía española.”* (Furtado 1969:24).

Finalizada la reconquista de España, el descubrimiento de América abrió un nuevo espacio de expansión para estas organizaciones de guerreros. Ya en el nuevo continente los conquistadores siguieron el modelo del viejo patrón de acción. Es decir, *“el castellano, forjado en la lucha secular contra el infiel, desarrolló un particular sentimiento de la riqueza que lo hizo aspirar más al señorío de la tierra que a su posesión para sembrarla y fecundarla; más al dominio feudal o parasitario del suelo que a su propiedad dinámica y productiva; más de la apropiación del hombre y de su trabajo que de la conquista del territorio para transformarlos con su labor”*, afirma Pedro Corominas (García Hamilton 1998:221-222). Este carácter depredador de la conquista lo reafirma Octavio Paz (Paz 1995:28) en los siguientes términos: “La conquista de América por los españoles y los portugueses no se parece a la colonización griega o inglesa sino a las cruzadas cristianas y a la guerra santa de los musulmanes. Incluso la ‘sed de oro’ de los conquistadores corresponde a las ideas de botín y pillaje de los guerreros musulmanes y cristianos”.

En la colonización de México, Hernán Cortés no sólo reparte tierras e indígenas a los conquistadores, sino que, imitando el patrón real, nombra a las autoridades comunales de todo México. En Perú, Francisco Pizarro, introduce las encomiendas desde los inicios de la colonización y cuando el primer virrey, Blasco Núñez Vela intenta hacer cumplir las Nuevas Leyes de 1542 que prohibían trasladar los derechos de la encomienda, más allá de la duración de la vida del conquistador, debe enfrentar la sublevación de Gonzalo Pizarro, quien entró en Lima y ejecutó al virrey Núñez Vela (García Hamilton 1998:27). Y si bien es cierto que posteriormente Gonzalo Pizarro fue condenado a muerte, las leyes que ponían límite a la encomienda se revocaron y esta institución siguió predominando en América.

Dentro de este contexto, la riqueza de cada conquistador dependía, en lo fundamental, de la buena voluntad del gobernante al momento de la repartición de tierras e indios que hacía el virrey o gobernador. Este reparto podía variar de acuerdo a los humores del gobernante ya que la “encomienda”, por la naturaleza de su

propósito formal de cristianización de los indígenas, no era indefinida y podía ser revocada y reasignada. El tamaño de las encomiendas, por lo tanto, dependía de la calidad de la relación y lealtad con el poder, tratándose más de una relación personal que institucional, por lo que el porcentaje del botín que le tocaba a las autoridades superiores y eclesiásticas, jugaba un papel determinante.

Bajo este contexto, en 1513, cuando tenía 73 años, Pedrarias Dávila es nombrado por el rey Fernando el Católico, como primer gobernador de Castilla del Oro, una de las primeras posesiones españolas en tierra firme con sede en el actual territorio panameño. En ese momento, la conquista de México y el Perú aún no se había perfilado en el horizonte. Siendo persona astuta y cruel que no se detiene ante nada para lograr sus objetivos, utilizó muy hábilmente las encomiendas para su juego de poder. Celoso del prestigio de Vasco Núñez de Balboa, descubridor del Océano Pacífico, quien era el líder local de los conquistadores, reparte al llegar a Panamá, las mejores tierras e indígenas a los amigos y aliados más cercanos de Balboa, ofreciéndoles grandes beneficios en el futuro (Castro Vega 1996:82). Llega incluso a casar, por poder, a Balboa con una de sus hijas que se encuentra en España, llamándolo hijo, mientras maniobra para consolidar su poder. Una vez que ha logrado aislarlo de sus amigos y aliados lo decapita, después de un juicio sumario.

Luego, cuando Lope de Sosa es enviado para sustituirlo como gobernador, viaja con él el nuevo alcalde que tiene instrucciones de realizarle el Juicio de Residencia a Pedrarias. Este último tiene la suerte que su sustituto muere poco antes de llegar a tomar el cargo. Aprovechándose de la ocasión prepara un gran recibimiento al nuevo alcalde llamado Alarconcillo y a la comitiva y familiares del fallecido gobernador. Organiza un funeral de honor para Lope de Sosa y les adjudica indios y les reparte tierras al alcalde y familiares de Lope de Sosa. *“Al hijo de Lope de Sosa –escribe Alarconcillo- señaló cuatrocientos indios por repartimiento con la persona de un cacique principal, e así a las otras personas de cuenta que venían con Lope de Sosa, e a los vecinos y pobladores señaló estancias, minas e indios a cada uno según lo que le pareció que se le debía dar y parte de ellos envió a la gran*

ciudad de Panamá, e otros a la villa de Nombre de Dios.” (Castro Vega 1996:138-139).

Una vez ganado el nuevo alcalde para su causa, Pedrarias consiente que se inicie su Juicio de Residencia. Este juicio empezó en mayo de 1520 en la ciudad de Panamá. De esta ciudad salen delegados a todas partes anunciando el juicio, para que los que tengan denuncias por agravios y abusos de poder por parte del gobernador Pedrarias se presenten a declarar. Pero estos llamados no surten efecto. Pedrarias sigue siendo gobernador. *“Además... para burlar la justicia real se vale de una treta habilísima. Por cierto que esta es una de las acusaciones fundamentales, que años más tarde dirige contra el gobernador, el Cronista de Indias, Fernández de Oviedo en su célebre relación que presenta a Carlos V en 1523. Dice Oviedo: ‘Al tiempo que se pregonó la residencia que hizo Pedro Arias, luego en ese instante hizo pregonar que quería reformar los repartimientos de indios, e como muchos estaban sin ellos, e otros querían trocar los que tenían, e otros mejorarlos, aunque había muchos quejosos del dicho gobernador, no le osaron pedir ninguna cosa ni demandar justicia contra él, porque en lo de a indios no los dañase, e demás deso, porque veían que se había de quedar e podría después destruir a quien quisiere’...”* (Castro Vega 1996:140-41).

En octubre de 1522, Pedrarias, como era de esperarse, sale libre y absuelto de todo pecado y continúa en el cargo. Desde esa posición todavía tiene tiempo para enfrentarse y cortarle la cabeza al descubridor de Nicaragua, Francisco Fernández de Córdoba.

Sólo consiente dejar la gobernación de Castilla del Oro para ser trasladado como gobernador, esta vez a Nicaragua. Ahí entra en conflicto con el alcalde mayor, Francisco Castañeda quien utiliza, ante la Corona, la avanzada edad de Pedrarias para postularse como su sucesor. El conflicto crece y Pedrarias vuelve a hacer uso del poder de repartición de indios y tierras para amedrentar al alcalde mayor. Este último se queja ante el rey por los abusos argumentando que: *“Ha tomado tanto enojo*

conmigo el Gobernador y formado tanta pasión, que ha puesto en plática y dice que me ha de quitar los indios que me dio de repartimiento” (citado por Castro Vega 183: 96).

La pelea la pierde el alcalde mayor y al morir Pedrarias a los noventa y un años, éste es sustituido por su yerno Rodrigo de Contreras. El nuevo gobernador, hereda la riqueza de su suegro y utiliza su poder para asignarse un número creciente de encomiendas, *“llegó a tener la friolera de 30,000 indígenas, casi la tercera parte de la totalidad de aborígenes que había en la zona de Nicaragua”* (García Hamilton 1998:93). Como se puede apreciar por las citas anteriores, la autoridad real en el manejo de las encomiendas y las tierras tuvo un peso decisivo en la formación del poder económico y político colonial. Este ordenamiento va a tener, como veremos más adelante, una gran influencia sobre la tradición centralista posterior.

Todo parece indicar, observando la historia reciente de Nicaragua, que la herencia de Pedrarias Dávila, no sólo benefició en lo inmediato a su yerno, sino que ha dejado marcas profundas, como las del hierro candente, sobre los gobernantes que le han sucedido y sobre las sociedades y sistemas políticos de las regiones que gobernó.

Centralismo y falta de autonomía para la formación ciudadana

Para entender mejor el poder del centralismo español conviene añadir la valoración que hace el historiador norteamericano Clarence Haring sobre la autoridad del rey de España: *“El rey gozaba de los derechos, no sólo de la soberanía, sino también de la propiedad; era el señor absoluto, la única cabeza política de sus dominios americanos. Toda posición y privilegio, ya fueran económicos, políticos o religiosos dependían de él”* (García Hamilton 1998:62). Era el rey quien nombraba, como se mencionó anteriormente, a las autoridades locales, lo que incluía a los regidores de los cabildos incidiendo directamente sobre el papel que jugarían estas instituciones.

Felipe II llevó aún más lejos la desnaturalización del cabildo como organismo de representación comunal ya que procedió a subastar los cargos públicos locales para conseguir recursos para sus aventuras bélicas. De esta forma, se les dio rango de posiciones mercantiles que otorgaban poder y derechos para recuperar las inversiones realizadas con su compra, a través de puestos de servicio público.

Después de 1492, el rey nombraba los obispos en los territorios conquistados a los árabes. Con la conquista de América, el poder de la Corona creció frente a la Iglesia a tal punto que incluso los nombramientos de curas y doctrineros debían pasar por la autoridad política local, que tenía el derecho de escogerlos dentro de una terna presentada por la Iglesia (García Hamilton 1998:48).

Como se puede observar, dentro de este contexto, el desarrollo de la iniciativa y participación ciudadana se hallaban severamente restringidas por la autoridad real. Esta carencia de autonomía ciudadana y comunal se prolongará durante todo el periodo colonial, incluso cuando en España se han iniciado espacios en las Cortes para la población peninsular, en América las cosas permanecen igual, impidiéndose el desarrollo de condiciones sociales y políticas para la formación de capacidades ciudadanas y republicanas.

Repercusiones sobre la formación del empresariado

Como se ha indicado, durante el periodo colonial, toda la actividad económica estaba regulada por la monarquía española. Ésta controla el comercio con América a través de la Casa de Contratación de Sevilla y la producción y el comercio local por medio de los llamados estancos. Incluso el subsuelo era propiedad de la Corona y las minas sólo podían ser explotadas con autorización real y dentro de las normas de pago establecidas.

Es en este orden social donde se van configurando las características del hombre de negocios que hacen del gran empresario contemporáneo *“más cortesano que productivo, al industrial más atento a las variaciones gubernativas que influyen*

sobre las concesiones que a la evolución de los precios en bolsas y mercados...es el heredero directo del comerciante colonial que debía prestarse al besamanos del virrey para poder vender pimienta” (García Hamilton 1998:112).

El mantenimiento del orden social basado en el sistema de servidumbre o “encomiendas” y posteriormente de grandes haciendas explotadas con esclavos africanos, requiere de una estructura militar con gran capacidad represiva, papel que asumen por cuenta propia las autoridades reales españolas. La actividad militar es considerada honrosa y reservada para los conquistadores y funcionarios nacidos en España. El trabajo, por su parte, era para los siervos y esclavos y se consideraba una deshonra para los señores. El trabajo productivo directo del pequeño empresario y comerciante es visto con desdén y desprecio. Para operar, los pequeños empresarios, deben pagar permisos en las arcas públicas o sobornos y chantajes a los burócratas públicos.

Influencia de la religión

La religión católica de la contrarreforma es, sin duda, un componente estratégico de la conquista. Es el Papa Alejandro VI, de origen español y perteneciente a la “famosa” familia de los Borgia, quien en su papel de “representante de Dios en la Tierra” les asigna la conquista de las nuevas tierras a los reyes de España. El 4 de mayo de 1493, expide una Bula donde se les otorga de manera explícita *“por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en S. Pedro concedida, y del Vicariato de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señores dellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias...las damos, concedemos y asignamos perpetuamente...”* (Castro Vega 1996:47) sobre todos los territorios descubiertos, al occidente de las Islas Azores y Cabo Verde *“que no fueren poseídas por otro príncipe cristiano”*. Esta concesión se hace con la obligación de cristianizar estas regiones para que *“con ánimo pronto y celo de verdadera fe introducir a los pueblos que viven en tales islas y tierras que reciban la religión cristiana.”* Es en esta autorización papal que se fundamentará la conquista y el establecimiento posterior de las encomiendas de grupos de indígenas

para ser cristianizados por los conquistadores, siendo, a su vez, en este contexto en el que podemos apreciar de manera más directa la influencia de la religión sobre la colonización.

Pero esta influencia es, por una parte, un justificante de la conquista ante los otros reinos cristianos, al mismo tiempo que la legitimación de una práctica de conquista esclavizante, propia de las guerras santas entre árabes y cristianos en la península ibérica. En tal virtud, no podemos encontrar ahí una relación de causalidad directa, como pretenden los culturalistas, entre la religión y la práctica social, sino que por el contrario, encontramos elementos de una relación inversa: La práctica social de la conquista se valió de la religión para legitimar sus acciones. En este sentido, la institucionalidad colonial se articula alrededor de las necesidades de la encomienda, institución básica en el proceso de colonización. La práctica de la encomienda, como forma empresarial de enriquecimiento exitoso, se convierte en núcleo generador y legitimador de los valores sobre el papel del trabajo y de lo que serán las “virtudes” empresariales. De ahí el cuidado de las relaciones cortesananas con el poder, del manejo prioritario de las lealtades y de los valores suntuarios de la corte, así como el menosprecio del trabajo físico y del contacto con los trabajadores.

La conquista inglesa en Norteamérica

El territorio

La conquista inglesa se desarrolló en un territorio de una inmensa extensión de millones de kilómetros cuadrados, con poca población indígena y sin tradiciones importantes de esclavitud. Mientras que en México existían centros de población tan importantes, por el número de sus habitantes, como Tenochtitlán, que rivalizaba con Londres o Madrid, en el territorio norteamericano vivían medianas y pequeñas tribus dispersas en la inmensidad de su territorio. Estas condiciones no eran favorables, como en el caso de México, para la explotación de la población nativa como mano de obra servil bajo el sistema de encomiendas.

El orden político en el imperio británico

La amenaza francesa que pendía sobre las colonias británicas contribuyó a que las relaciones de Londres con sus colonias adquirieran un carácter federal, aunque no se utilizara entonces ese concepto. El imperio tenía varios niveles de gobierno, cada uno con un ámbito de acción definida: *Las asambleas coloniales que trabajaban junto a un gobernador británico disponían de mucha autoridad sobre los bienes públicos locales, los derechos de propiedad, la libertad religiosa, el cumplimiento de los contratos, todo ello sometido a los constreñimientos de la ley británica. En segundo lugar, las instituciones del imperio fijaban constreñimientos considerables al rol británico en cada una de las colonias americanas. En tercer lugar, las instituciones británicas crearon un mercado común en el imperio, previniendo así que las colonias aumentaran sus barreras comerciales. Durante los cien años previos a 1763, los británicos aceptaron la libertad política local a cambio de la aceptación por los colonos del control británico sobre el imperio, incluyendo restricciones comerciales a los colonos.*” (North ET all 2002-24)

Carácter privado de la colonización

Aunque hubo varias formas de colonización en Norteamérica, en lo fundamental, ésta operó como una empresa privada orientada por la lógica de la rentabilidad capitalista. Fueron grupos movidos por sus propios intereses e iniciativa, especialmente pequeños empresarios productores o comerciantes de mercancías, los actores principales de este proceso. Para colonizar no se precisaba de ninguna autorización ni se requería de una asignación para ejercer derechos sobre la propiedad. Gozaban de un margen de autonomía importante en la toma de decisiones sobre la conquista y posteriormente sobre la colonización y vida comunal en general.

Este carácter privado y la auto-administración local marcan una diferencia muy importante que la distingue de la colonización española que fue siempre una empresa imperial; que requería autorización y dirección expresa del rey, aunque fuera financiada por intereses particulares.

La economía mercantil campesina, base del desarrollo

La base del desarrollo colonial en los futuros Estados Unidos de Norteamérica, fue la explotación de la tierra. Ésta existía en abundancia, en los lugares de asentamiento de las primeras colonias era de muy buena calidad y podía tomarse casi libremente. La explotación, eso sí, tenía que hacerse con el esfuerzo del trabajo propio por la carencia de mano de obra esclava.

Los colonos ingleses

En términos generales puede afirmarse que las colonias inglesas fueron promovidas por grupos de personas, que escapaban de su propia patria huyendo de la intolerancia religiosa. Estos grupos de disidentes integrados por pequeños productores de mercancías agrícolas e industriales, comerciantes y financistas, buscaban en los nuevos territorios, espacios para desarrollar sus empresas, vivir sus creencias y poder poner en práctica sus utopías.

El acta que suscriben, al desembarcar en 1620 los puritanos del Mayflower, expresa de manera transparente este espíritu republicano que alienta a los disidentes llegados de Inglaterra para construir una nueva sociedad: *“Nosotros, los abajo registrados, que por la gloria de Dios, el desarrollo de la fe cristiana y el honor de nuestra patria, hemos emprendido el establecimiento de la primera colonia en estas remotas orillas, convenimos por la presente, por consentimiento mutuo y solemne, y ante Dios, constituirnos en cuerpo de sociedad política con el fin de gobernarnos y trabajar por el cumplimiento de nuestros designios; y en virtud de este pacto, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas y de acuerdo con las necesidades, en instituir magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia.”* (García Hamilton 1998:191).

Este pensamiento democrático fue desarrollado y promovido ampliamente por las sectas que surgieron del calvinismo: *“Los puritanos, congregacionistas y presbiterianos, tercera gran tendencia protestante, no sólo pregonaron esas ideas de*

igualdad, sino que establecieron y sostuvieron que ninguna autoridad personal ni estatal tiene derecho a forzar la conciencia de sus semejantes ni a entrometerse en sus convicciones religiosas” (García Hamilton 1998:245).

El manifiesto de los peregrinos encontró terreno fértil en las tierras americanas y aunque hubo diversos vínculos con Inglaterra y según los estudiosos de la historia, en todos los estados se produjo desde el inicio un florecimiento del gobierno municipal independiente. La opinión de Alexis de Tocqueville es muy contundente sobre este tema: *“La comunidad fue organizada antes que el Estado y sigue siendo principio y vida de la libertad norteamericana. En el seno del municipio (aún antes de la independencia) impera una vida política real, activa, íntegramente democrática y republicana. Las colonias siguen reconociendo todavía la supremacía de la metrópoli; la monarquía es la ley del Estado, pero ya la República alienta el municipio”.* (García Hamilton 1998: 64)

Los colonos estaban inspirados en motivos religiosos y políticos que encuentran en las condiciones de norte de América, un terreno fértil para poner en práctica sus utopías. Pero, lo que es más importante, la realidad que enfrentan, sin una mano de obra numerosa, que pudiera reducirse a la esclavitud, ni una empresa estatal de conquista, como la española, que dirigía todo, se impone la necesidad de auto-organizarse. Más que un ideal, el autogobierno y la organización vecinal se convierten en una necesidad para enfrentar las amenazas externas y resolver los problemas comunales. Dicho en palabras de Tocqueville *“.. es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella.”* (Tocqueville 1985:45).

Fue en este contexto, favorable al ejercicio de la ciudadanía, por el acceso a la propiedad y a los mercados, en condiciones de autonomía comunal, donde florecen *en la práctica*, el respeto al trabajo, a la auto-organización y la responsabilidad ante el

bien común. Es en este mismo marco donde encuentran, también, terreno fértil las ideas republicanas y el ideal de tolerancia que traían los puritanos, ideas e ideales que no había encontrado condiciones y espacios para florecer en su nativa Inglaterra.

Surge en estas condiciones una innovadora institucionalidad con mecanismos importantes de control ciudadano como el juicio político para revocar del cargo a los malos gobernantes y funcionarios. Esta institución, si bien formalmente existía en Europa como un acto judicial, no tenía una aplicación ágil ni efectiva, mientras que en los Estados Unidos era más una medida administrativa que un acto judicial, al respecto, Tocqueville afirma que *“La meta principal del juicio político, en los Estados Unidos, es retirar pues, el poder a quien hace un mal uso de él, e impedir que ese mismo ciudadano quede revestido por él, en porvenir”*. Es, como puede verse, un acto administrativo al que se le ha dado la solemnidad de una sentencia.

En esta materia los americanos han creado pues, algo mixto. Han dado a la destitución administrativa todas las garantías del juicio político, y le han quitado al juicio político sus mayores rigores. “Los europeos, al establecer los tribunales políticos tuvieron como objeto castigar a los culpables; los americanos, arrebatárles el poder” (Tocqueville 1969:76-78).

El desarrollo del jurado, de tradición inglesa, extendida su lista a los electores, es otra de las instituciones que se forjaron en este proceso y que sirvieron como escuela de formación ciudadana en Norteamérica. “El jurado, y sobre todo el jurado civil, sirve para dar al espíritu de todos los ciudadanos una parte de las costumbres del espíritu del juez... Enseña a los hombres la práctica de la equidad. Cada cual al juzgar a su vecino, piensa que él podría ser juzgado a su vez... El jurado enseña a cada hombre a no retroceder ante la responsabilidad de sus propios actos; disposición viril sin la cual no hay virtud política.

Reviste a cada ciudadano de una especie de magistratura; hace sentir a todos los que tienen deberes que cumplir para con la sociedad, y que entran en su gobierno.

Forzando a los hombres a ocuparse de otra cosa que de sus propios asuntos, combate el egoísmo individual, que es como la herrumbre de las sociedades” (Tocqueville 1969:136).

Fue esta una institucionalidad estimulada por las condiciones primigenias en que se desarrolló la colonia norteamericana y no sólo un conjunto de ideas, lo que actuó como instrumento efectivo de la formación del ciudadano en ese país y cimentó las bases de la futura democracia.

Las condiciones favorecen el desarrollo de ideas e ideales

Como puede apreciarse, fueron dos conjuntos de condiciones los que contribuyeron a formar, en la práctica, los valores republicanos, la tolerancia y el respeto al trabajo. Por una parte, las condiciones geográficas, demográficas y culturales de los habitantes originales de Norteamérica y por otra, el carácter privado y mercantil de la colonización, su condición de disidentes, las necesidades existentes y las calidades religiosas, ideológicas y políticas de los colonos de América del Norte.

Estas dos vertientes integradas en la práctica, y no sólo los valores ideológicos y religiosos aislados, contribuyeron a generar, estimularon e impulsaron el florecimiento empresarial y comunal, sustento de la democracia norteamericana.

La introducción de la esclavitud en el sur de Estados Unidos, transformó radicalmente las condiciones sociales y políticas en esa región del país y amenazó con alterar la suerte y evolución de la democracia norteamericana. Fue necesaria una prolongada y costosa guerra civil, para que la democracia norteamericana pudiera recuperar, al menos parcialmente, su rumbo histórico.

La colonización inglesa realizada por gente de religión protestante o puritana, en África, donde pudieron establecer la esclavitud o la servidumbre, tampoco generó ciudadanía; ni honestidad, ni tolerancia, ni democracia, entre los nativos que adoptaron su religión y valores. De ahí la importancia de revalorar el contexto económico, social y político en que opera la cultura y no asignarle un papel

determinante de la organización económica, política y social que evidentemente no ha podido asumir en las experiencias concretas.

La independencia de España y Portugal no cambió el sistema

La independencia de los países latinoamericanos de España y Portugal, si bien trajo cambios importantes en cuanto al comercio exterior y abrió nuevas perspectivas para el desarrollo económico; no varió la esencia del sistema de explotación económica interno. Formalmente, la independencia condujo a la formación de nuevas repúblicas, en las que se abolió la esclavitud y la servidumbre y se estableció la igualdad entre todos los ciudadanos. No obstante, estas transformaciones permanecieron, en lo fundamental en el papel. Ni las nuevas repúblicas eran repúblicas, ni los ciudadanos lograron alcanzar por decreto el umbral de ciudadanía necesario para ejercer sus derechos.

Así, por una parte, los nuevos sistemas políticos fueron repúblicas sólo de nombre. En la práctica, no asumieron la separación de poderes que garantiza el equilibrio de intereses y el juego de pesos y contrapesos propio de una república. El centralismo y el absolutismo se acrecentaron con el presidencialismo. Los nuevos presidentes concentraron el poder en sus personas y ejercieron un despotismo mayor del que había practicado la administración colonial española. Por otra parte, como fueron los criollos y no los nativos americanos quienes encabezaron la lucha por la independencia de España, no se respetaron los derechos de los aborígenes. No se crearon condiciones para la recuperación de sus propiedades, sino por el contrario, con las leyes liberales se les expropiaron las tierras comunales que aún mantenían y se extendió, de hecho, la servidumbre a las nuevas haciendas cafetaleras o cañeras. En muchos casos, todavía a mediados del siglo XX, se podían leer en la prensa comercial de algunos países latinoamericanos, anuncios de venta de haciendas donde se detallaba el número de hectáreas, caballos, ganado e indígenas que se entregaban con el inmueble.

Por tanto, el liberalismo decimonónico se ajusta sólo a las necesidades de la élite gobernante nativa. Se aplica en lo económico para el comercio exterior, como lo

demandan los comerciantes, pero sin que afecte los monopolios históricos ahí donde existen intereses creados. En lo político, en vez de tolerancia y democracia, se mantiene e incrementa un autoritarismo despótico propio de los sátrapas. La intelectualidad latinoamericana, salvo honrosas excepciones, como en el caso de José Martí, aunque critica el autoritarismo en la medida que la afectaba, aceptó el sistema estatal como republicano y se adaptó a su lógica interna de obtener privilegios a la sombra del poder.

La población trabajadora en general, y no sólo la indígena, siguió sin tener condiciones adecuadas de acceso a la propiedad, a la infraestructura, a los mercados y a los servicios para garantizarse un ingreso digno. Tampoco disfrutó, en la mayoría de los casos, de leyes y garantías que les permitieran acceder al umbral de ciudadanía, que pomposamente les garantizaban las constituciones de sus países. Por el contrario, siguieron careciendo de oportunidades y de la autonomía necesaria para forjar y desarrollar sus capacidades empresariales y ciudadanas. Mientras tanto, el enriquecimiento se siguió produciendo en simbiosis con el poder, mediante el lobby y las leyes de privilegio para la vieja oligarquía.

En realidad, lo que sucedió fue que la oligarquía local tomó la ideología republicana norteamericana y el liberalismo económico inglés como elementos legitimantes de su lucha, por encontrarse sobre el tapete internacional en la coyuntura de entonces y por no tener un discurso mejor elaborado, pero no porque respondiera a sus necesidades o aspiraciones efectivas. Esta situación la expresa muy bien Octavio Paz en la presentación que de las condiciones imperantes en El Reino de Nueva España hace en su libro sobre Sor Juana Inés de la Cruz, al respecto nos dice: *“La ideología liberal del movimiento de independencia hispanoamericano recubrió y desfiguró el sentido y la verdadera naturaleza de nuestra separación de España: Las ideas republicanas y democráticas de los grupos que dirigieron la lucha por la independencia no correspondían a la realidad histórica, a la realidad real de la América española. En nuestras tierras no existían ni una burguesía ni una clase intelectual que hubiese hecho la crítica de la monarquía absoluta y la Iglesia. Las clases que realizaron la independencia no podían implantar las ideas democráticas y*

liberales porque no había ningún lazo orgánico entre ellas y esas ideas” (O. Paz 1995:29).

Algunos teóricos, al analizar los sistemas políticos latinoamericanos tomando como válidos para estas latitudes los referentes europeos y norteamericanos de liberalismo y democracia llegan a conclusiones que no responden a la realidad. Por ello, cualquier análisis que pretenda ser certero en nuestros países, debe partir del estudio de lo que ha sido la práctica de las ideas políticas y no de las etiquetas que se han colocado a sí mismas las diversas corrientes políticas.

El intervencionismo y la sustitución de importaciones, sin proyecto nacional, en un marco de autoritarismo, clientelismo y corporativismo

El desarrollo industrial del siglo XX, basado en la activa intervención del Estado a través de la llamada sustitución de importaciones, es otro caso de adaptación a las condiciones y privilegios de los grupos dominantes, de un modelo de desarrollo que en muy poco cambia la relación empresarial con el poder.

Si bien el desarrollo industrial por sustitución de importaciones surgió como un reto de los sectores medios a la vieja oligarquía agro-exportadora, las reformas institucionales llevadas a cabo durante su instauración, con todo y su carácter avanzado y de importantes logros iniciales, no consiguieron transformar la naturaleza centralista y autoritaria del Estado.

Las componendas internas con los viejos sectores, que frecuentemente estaban emparentados o se fueron emparentando con los nuevos, la inercia histórica en el manejo de la hacienda pública de forma complaciente con los intereses de los gobernantes, pero, sobre todo, la carencia de un proyecto nacional provisto de mecanismos de evaluación de impacto y rendición de cuentas, volvieron a generar los mismos vicios en la administración pública.

En cambio, en el Japón de los samurais, los privilegios arancelarios para estimular el desarrollo industrial local, estuvieron condicionados al logro de un

desarrollo empresarial que permitiera competir internacionalmente a las empresas japonesas. Bajo esa perspectiva, establecieron protecciones arancelarias, con una visión de estado, dentro de un proyecto de desarrollo nacional. Se buscaba el bienestar y progreso de la nación, no de unos cuantos particulares. Los samurai que impulsaron la reforma Meiji en un Japón aún feudal, cuando se encontraron ante el problema de que las nuevas fábricas no disponían de mano de obra libre y capacitada para poner en marcha las primeras industrias, enviaron a sus hijas a trabajar como operarias a las empresas para que arrancara la modernización de su país (Morishima 1984: 119).

La empresa que no lograra un nivel de eficiencia y calidad que le permitiera competir en los mercados internacionales, perdía esos privilegios y era desplazada. Dentro de este esquema, la protección arancelaria que garantizaba a la empresa incipiente vender a buen precio en un mercado cautivo local, jugaba un papel estratégico en el desarrollo y consolidación empresarial. Pero esta protección, que obligaba al consumidor a consumir con un sobreprecio, sólo se mantenía en la medida que, pasado cierto periodo, el productor alcanzara un nivel de desarrollo empresarial y de calidad del producto, que le permitiera colocarlo con éxito en los mercados internacionales.

En América Latina, aunque los propósitos formales fueron inicialmente similares, no existe un solo país que haya mantenido una exigencia parecida a sus industriales. En la práctica, se impusieron los intereses particulares de los políticos empresarios, sobre el interés nacional. No se protegió a la industria para hacerla competitiva, sino que seducidos por el oportunismo cortoplacista, se crearon mecanismos de sobreprotección o proteccionistas, que terminaron atrofiando el desarrollo empresarial e industrial. Operó la razón del clientelismo y del corporativismo y no la de un proyecto nacional como el que aplicaron los samurai, con propósitos de desarrollo y visión de futuro para su país.

En Centro América, por ejemplo, cada diez años se extendían los plazos de los privilegios, sin establecer requisitos de calidad. En los años setenta Costa Rica compró maquinaria textil a Polonia, que había sido desechada en ese país por obsoleta, pero que en las condiciones de proteccionismo existentes en la región, con mercados cautivos, le permitían hacer clavos de oro a los industriales. El proteccionismo, fuente generosa de riqueza sin hacer el mayor esfuerzo, se lograba, como en la época de los virreyes españoles, a través de las influencias políticas en el gobierno. Así, toda una generación de políticos-empresarios floreció al abrigo del Estado, hábiles en el manejo del lobby, pero tullidos en innovación, capacidad administrativa y creatividad productiva.

A nivel de las masas de trabajadores urbanos y rurales, un fenómeno similar, en este caso de cooptación, tuvo lugar en la mayoría de los países del continente, sobresaliendo por su amplitud y profundidad los casos de México y Argentina, sobre los movimientos populares: Sindicatos, cooperativas y organizaciones comunales. Se les brindó algún tipo de respaldo y apoyo siempre que consintieran en ser manipulados y se subordinaran a las políticas oficiales. Se utilizó indistintamente y en gran escala la protección gubernamental, los subsidios a fondo perdido, los apoyos indiscriminados, así como la complacencia y la corrupción, al tiempo que se echaba mano del chantaje, la coacción física, la represión política y la persecución de la disidencia, todo ello con el objeto de sujetar al movimiento popular dentro del esquema de poder. La dirigencia de estas organizaciones perdió la autonomía requerida para su desarrollo organizacional y político acorde con las necesidades de sus bases. La lealtad a la dirigencia política era el requisito exigido para ser dirigente de estas organizaciones. Con lealtad política y no con capacidad administrativa o gerencial, podía surgir una organización. Se trató de un verdadero proceso de castración y dependencia, con muy pocas excepciones, de los movimientos y organizaciones que deberían resolver los problemas de las bases.

Mientras tanto, crecía la asfixia generada por las regulaciones y requisitos establecidos por el Estado. La corrupción creciente contribuía a agudizar este proceso

restringiendo el surgimiento de un amplio sector empresarial con garra e iniciativa, pero que, dentro de las condiciones imperantes, debía de mantenerse dentro de los marcos de la informalidad.

El gasto público creció exponencialmente estimulado por los compromisos adquiridos por un clientelismo galopante¹ y un corporativismo estatal, cerrado y asfixiante². La corrupción se expandió en cascada, hasta los más humildes puestos de la administración y la situación se salió de control. El Estado y las empresas se fueron haciendo cada vez más ineficientes y los ideales del Estado de bienestar se fueron desmoronando dentro de un mar de ineficacia y corrupción.

Al producirse el colapso del Estado proteccionista, en los ochentas, se hicieron impostergables los recortes a los subsidios y la disminución de aranceles proteccionistas. En estas condiciones, muchas de las empresas no pudieron resistir la competencia y se derrumbaron como castillos de naipes y junto con ellas el sustento ideológico que las había creado.

Los neoliberales oportunistas y la cleptocracia

La llamada diversificación de exportaciones y el proceso de privatizaciones posterior, puesto en marcha para superar las limitaciones proteccionistas y corporativistas, aunque dio inicio a un nuevo enfoque sobre el desarrollo industrial, no ha cambiado sustancialmente las cosas. Los nuevos cambios, impulsados por el sistema financiero internacional, tomaron como modelo las reformas económicas, introducidas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente. Estas reformas se basaron en una reducción del tamaño y las funciones del Estado, para otorgarle un papel más destacado a las fuerzas del

¹ Por clientelismo político entenderemos las relaciones de dominación que se establecen entre un “patrón” que ofrece determinados servicios y un “cliente” que a cambio de estos servicios o beneficios inmediatos permite que el “patrón” gobierne y resuelva los asuntos colectivos en su nombre y sin su participación.

² Por corporativismo estatal, autoritario o cerrado, entenderemos el sistema de relaciones de dominación impuesto por el Estado a la sociedad civil, mediante el cual se establece un intenso proceso de intercambio de intereses mediatizado por la burocracia gremial o sindical, que se reproduce en los estrechos márgenes del sistema político dominante y que se da sobre la base de una lógica de subordinación vertical de las organizaciones sociales al Estado.

mercado. Se partía del supuesto que en la medida en que se liberaran las distorsiones generadas por el Estado en la economía, ésta se reactivaría generando riqueza, y en cuanto esta riqueza creciera, se derramaría sobre toda la sociedad alcanzando el bienestar general. En este marco, el bienestar social se lograría buscando cada uno su propio bienestar. Las situaciones difíciles que traería consigo la transición económica para algunos grupos, serían atendidas por una política social focalizada. De este modo, se substituyó el erosionado ideal de bienestar social patrocinado por el Estado, por la búsqueda del beneficio personal.

La aplicación de las medidas macroeconómicas impulsadas alcanzó, en un primer momento, éxitos aparentes en la reactivación de la economía de esos países. No obstante, la incongruencia interna del sistema que mantenía privilegios y protección al gran capital (Estado nodriza), al mismo tiempo que desmantelaba los servicios sociales, han sido duramente criticados por la desproporcionada concentración de riqueza provocada, la exclusión de amplios grupos sociales y la disminución de oportunidades y servicios sociales para sectores importantes de la población. En la práctica, el derrame esperado no tuvo los alcances pronosticados.

La desigualdad se vio agravada por la expansión acelerada del capital financiero al desmantelarse las regulaciones y variarse la constitución del sistema de Breton Woods en la década de los setenta. *“A principios de la década de los setenta, cerca del 90% del capital financiero internacional se destinaba a la inversión y el comercio, y el 10% a la especulación. Hacia 1990, esas cifras se habían invertido, y un cálculo de 1993 indica que sólo el 5% está relacionado con ‘verdaderas transacciones económicas’. La política del gran capital lleva al planeta hacia el modelo del Tercer Mundo, con sectores de gran riqueza, una masa de población sumida en la miseria y otro gran colectivo de personas consideradas superfluas, carentes de derechos porque no contribuyen a generar ganancias para los ricos”* (Chomsky 2000; 115). Además de las desregulaciones mencionadas, ha contribuido al aceleramiento del proceso especulativo y del crecimiento del capital financiero, el desarrollo de la tecnología de transferencias electrónicas y la participación a distancia en las bolsas.

En América Latina el neoliberalismo buscó reformar el Estado a través de privatizaciones masivas. Se pretendía disminuir el Estado, reducir la deuda pública, ampliar los mercados y crear un nuevo empresariado competitivo en el ámbito internacional. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. La puesta en marcha de estas medidas en el contexto latinoamericano, en ausencia de una sociedad civil fuerte, como la inglesa o norteamericana o una institucionalidad republicana, no sólo fue desigual sino trágica. Si bien, en un primer momento, se logró alcanzar un aparente estado de estabilización económica, las repercusiones sociales y políticas negativas se han hecho sentir con un fuerte crecimiento de la pobreza y desestabilización institucional.

Con un Estado hecho a través de la historia a su medida, sin controles y rendición de cuentas, la clase política latinoamericana hizo de la aplicación de la nueva política neoliberal una verdadera caricatura, más grotesca que la que habían hecho los liberales en el siglo XIX y los desarrollistas en el siglo XX. Liberados de tener que simular metas sociales para justificar sus peculados, propugnando el bienestar general, dejaron actuar abiertamente los intereses individuales dentro de relaciones sociales profundamente asimétricas, lo que les permitió deshuesar el Estado en beneficio propio. Como resultado, en vez de alcanzar la estabilización de las finanzas públicas, como se pudo hacer con las privatizaciones en Nueva Zelanda, éstas se transformaron en un gran negocio para quienes tenían nexos con el gobierno. Con buenos vínculos se lograba comprar muy barato los activos públicos, después de convencer a la población de que no valían nada y eran una carga para el erario público, para venderlos después por varias veces el valor de compra. En las revistas financieras de la época se publicaron variedad de artículos sobre los montos multimillonarios de estos negocios.

En vez de ampliar la competencia y enriquecer los mercados, que era una de las principales metas de la venta de activos públicos, los monopolios estatales se transformaron en monopolios privados y elevaron de inmediato los costos de sus

servicios, sin que esto conllevara, en gran cantidad de casos, un aumento de la cobertura o de la calidad de los servicios.

En vez de recaudar recursos para pagar deudas y estabilizar las finanzas públicas, otra de las metas de las privatizaciones, los recursos conseguidos se gastaron en proyectos clientelares y los problemas fiscales, fuera de contadas excepciones, continuaron deteniendo el progreso regional. Interpretada de manera muy sui géneris, la eliminación o reducción drástica de impuestos aduaneros afectó principalmente a los pequeños y medianos productores urbanos y rurales. Fueron estos quienes sufrieron, en directo, sin ningún estudio previo que garantizara un mínimo de equidad con las protecciones y subsidios que tenían los productores de los países competidores, y sin ninguna preparación, el golpe inmediato más fuerte y demoledor.

Mientras se les aplicaba a los pequeños y medianos empresarios la medicina amarga, cumpliendo con las recomendaciones del sistema financiero internacional, la clase político-empresarial rentista se servía de nuevo con la cuchara grande del “Estado nodriza”. El gran capital financiero e industrial recibió generosos subsidios y apoyo activo del aparato estatal, para “reconvertirse”, adecuándose a las nuevas condiciones. La diversificación de exportaciones fue la nueva consigna del desarrollo. Bajo este lema siguió operando la tradicional forma de enriquecerse, con el apoyo abierto del Estado, por los mismos sectores que en el pasado habían regentado el llamado Estado benefactor.

Ciertamente, en este proceso han surgido también espacios y oportunidades que han sido aprovechadas por nuevos sectores empresariales no rentistas. Estos sectores son aún pequeños y de poca influencia en los gobiernos y partidos. Se ubican en el campo de la alta tecnología, el turismo y el comercio de productos agrícolas, pero éste es un fenómeno incipiente y restringido. La gran masa de productores, carente de formación y recursos, se ha visto sometida a un proceso de exclusión de la vida económica y social.

Las reformas, basadas en medidas económicas desregulatorias, no han producido los resultados esperados, pues el aparato estatal no ha sido reformado adecuadamente. En vez de hacer una reforma de fondo para ponerla al servicio del desarrollo, el Estado se ha visto sometido a procesos de desmembramiento y mutilación de organismos vitales. Se le ha afectado su funcionamiento, incluso en el cumplimiento de funciones básicas como la de seguridad e infraestructura, al tiempo que no ha recuperado la visión estratégica. El debilitamiento y reducción de los servicios públicos abre, a su vez, las puertas a la corrupción, ya que cada vez es más difícil acceder a ellos. La corrupción, por su parte, desalienta el pago de nuevas contribuciones necesarias para estabilizar las finanzas públicas y estimula la evasión y la elusión, agudizando el déficit fiscal.

Las reformas no han logrado metas claves, incluso en aspectos que dependen de decisiones administrativas, como la desregulación y los ajustes normativos requeridos para reactivar la economía. Por el contrario, el endeudamiento público ha crecido para alegría del sector financiero, pues el crecimiento de las tasas de interés provocado por la demanda pública, hace crecer las tasas de intermediación y las ganancias del sistema financiero. Los sectores productivos, especialmente los pequeños y medianos empresarios industriales y de servicios ven aumentar sus costos, que en condiciones de apertura, significan frecuentemente la ruina.

La izquierda externalista

Mientras tanto, la izquierda tradicional latinoamericana, sigue sin entender la naturaleza e implicaciones políticas de los cambios tecnológicos que están teniendo lugar en el mundo. Pero, lo que es más grave, adolece de una especie de autismo para percibir la importancia y el peso de las estructuras sociales y políticas locales sobre el atraso y el subdesarrollo. Sigue viendo el origen de los problemas sólo en factores externos derivados de la explotación imperialista, reiterando hasta la saciedad las cifras sobre las toneladas de oro y plata, hierro, cobre, petróleo, etcétera, que éste se llevó por centavos, como si el daño cometido fuese ya irreparable y no pudiésemos

salir del atraso mientras no se produzca una indemnización que equilibre de nuevo las relaciones económicas a nivel mundial.

Obsesionada por esta visión externalista, ahí donde no está en el poder, se aferra a la ruptura con el imperialismo como un prerrequisito para el desarrollo, sin percibir la importancia de modificar los factores estructurales internos que podrían impulsar el cambio. Factores que, de no ser modificados, continuarán actuando como elementos reproductores del atraso en la medida en que incuban las condiciones para que éste se mantenga. Este autismo le impide ver, así mismo, la importancia y posibilidades que se le abren al cambio, contribuyendo a reproducir los círculos viciosos que sostienen el atraso, al mismo tiempo que frustra las esperanzas e iniciativas de cambio.

En general, se trata de una izquierda que se opone a casi todos los cambios propuestos para reactivar el aparato del Estado desde una posición conservadora y reaccionaria. Y lo que es más grave, aún mantiene una influencia ideológica sobre movimientos populares importantes, especialmente de sindicalistas del sector público, que son arrastrados hacia posiciones reactivas y corporativas. Les impide de esta forma jugar un papel pro-activo y revolucionario conduciéndolos, derrota tras derrota, a ceder espacios al neoliberalismo. En muchos casos, mantiene una relación clientelar con los movimientos populares obstaculizando su fortalecimiento y participación efectiva. Con la injerencia permanente de la burocracia partidaria, supuesta vanguardia política, se inhiben la autonomía y el crecimiento organizacional y político populares.

Teniendo presente, más los intereses creados de algunos dirigentes de sindicatos públicos, que una Visión de Futuro Compartida, se oponen a todos los cambios que alteren privilegios, aunque busquen la eficiencia institucional y el bienestar de la población. Carecen, en una época de profundas transformaciones y agotamiento institucional y político, de una propuesta concreta y efectiva de reforma del Estado que abra nuevas perspectivas en el horizonte al desarrollo nacional.

En la práctica, su lucha por la conquista del poder político se ha convertido en un fin en sí mismo, evidenciando una gran incapacidad para administrar eficientemente los recursos públicos en aquellas oportunidades en que ha accedido al control del gobierno en el ámbito municipal, estatal o provincial. La ausencia de un proyecto de nación alternativo y de un estilo original e innovativo en la gestión pública ha derivado en que el ejercicio de gobierno se convierta en una tentación para el enriquecimiento acelerado de algunos de sus más connotados dirigentes, siendo igualmente notorio que su mantenimiento en dichas posiciones de poder ha dependido, en la mayoría de los casos, de la burda reproducción de los tradicionales métodos de control de carácter corporativo y clientelar.

Finalmente, cabe reparar en el hecho de que desde la caída del muro de Berlín, una buena parte de esta izquierda ha buscado desdibujarse de sus rasgos ideológicos tradicionales para ubicarse en una posición intermedia, por no decir ambigua, la mal llamada postura de centro-izquierda, que más bien sirve como mascarada para el desarrollo de una línea de acción política pragmática y meramente instrumental, basada en el simple juego de intereses facciosos y de grupo, alejada de cualquier compromiso social verdadero y del ideario ideológico histórico de la izquierda como proyecto de construcción de futuro.

Cuba, el único país que proclama el socialismo en el continente, aunque ha alcanzado muy destacados logros en la salud, la educación y la formación técnica y profesional de su población, a pesar del embargo norteamericano, sigue aferrada a un socialismo de partido único que restringe la organización empresarial y comunal autónoma, base para la formación de capital social, que como veremos más adelante, es un requisito sine-qua non para el desarrollo contemporáneo.

Dentro de este contexto, en vez de formarse una nueva base ciudadana y empresarial, se incuba, poco a poco, en vez del socialismo y del nuevo hombre proclamado, lo que los mismos cubanos han llamado el *socio-lismo*. Esto es, la

construcción de redes de funcionarios de niveles medios y altos que valiéndose de su posición, se ayudan entre sí, colocándose subrepticamente en la primera línea de la repartición de los escasos bienes y servicios públicos. Se ha venido creando, de esta forma, un peligroso embrión similar al que en la URSS se transformó en una mafia depredadora de su pueblo, que había sido previamente discapacitado de sus funciones ciudadanas, por el centralismo de partido único. En este sentido, Cuba ha continuado dándole su propio matiz tropical, a la herencia centralista española.

No obstante lo anterior, creemos que aún existen fuerzas democráticas importantes aglutinadas en los sindicatos públicos y privados y otras organizaciones de base que podrían impulsar el cambio y la transformación institucional, para lo cual necesitan retomar una visión revolucionaria de cambio, para incidir en las transformaciones institucionales y encontrar un nuevo papel en la sociedad. Para esto, sin embargo, deberán revisar sus alianzas y visiones estratégicas.

El moralismo mesiánico de los “rescatadores de valores”

Ante la falta de una visión y propuesta de izquierda, el descontento popular creciente se ha canalizado hacia nuevos movimientos populistas de diverso tipo que han venido a llenar el vacío existente. Algunos de estos movimientos son de carácter folclórico como el de Bucaram, en Ecuador, otros, como el de Chávez, en Venezuela, oscilan entre una izquierda tradicional y un autoritarismo mesiánico, esbozado por el ideólogo argentino Norberto Ceresole.

Estos movimientos tienen como común denominador la crítica a la corrupción de los partidos tradicionales. Levantan la bandera de la moral guiados por un liderazgo unipersonal fuerte, que promete cambiar las cosas sacando del gobierno a los políticos corruptos y acabando con la hegemonía de los partidos tradicionales. Prometen cambiar las cosas instalando en su lugar a personas honradas que se pongan a trabajar, activen el aparato del Estado y la economía nacional y saquen al país adelante.

Pero, esencialmente, carecen de una visión sistémica, que ubique los problemas estructurales del Estado: La concentración del poder, la carencia de una división efectiva de poderes que permita el control cruzado a través de la acción de pesos y contrapesos; la formación de una ciudadanía capaz de controlar y participar, la falta de evaluación de impacto y de rendición de cuentas.

De ahí que sus “soluciones” sean moralistas y simples. Como perciben los detalles pero no el sistema, sus soluciones dependen en lo fundamental de las calidades que se auto-atribuyen las personas encargadas de gobernar. En este contexto, la moral se desnaturaliza y se subordina a los procedimientos convirtiéndose en un meticuloso control inquisitivo sobre los comportamientos de los dirigentes, acompañado de un conjunto de consignas sugerentes pero imprecisas, como “democracia directa” y “participación popular”. Estos movimientos son en realidad una forma de populismo manipulador que terminan frustrando a la población que cifró en ellos sus esperanzas. No sólo no se mejora la situación socioeconómica de las grandes masas, sino que el mismo sistema, hecho para operar centralmente incubando la corrupción, termina devorándolos. Preocupados más por el detalle de la forma en las cosas pequeñas terminan en pleitos internos, por la rigidez en la aplicación de aspectos secundarios e intrascendentes, mientras los grandes negocios y peculados que corroen por dentro al gobierno siguen intocables. En definitiva, recurriendo a una vieja imagen popular sobre pérdida de perspectiva en la visión de las cosas importantes, se dice que por estar viendo cuánto se gasta en “la masa que se come la lora”, se deja de lado el verdadero derroche que ocasionan los problemas de fondo que están afectando el presupuesto y la calidad de vida de la familia.

América Latina sufre los efectos de una fase de desintegración

Los cambios en la tecnología computacional, la generalización del uso de los robots en la industria y los servicios, la concentración del capital financiero y de la gran industria en manos de las transnacionales, que están modificando el planeta y anuncian transformaciones aún más profundas derivadas de un cambio en el modo de producción, encuentran a América Latina en una situación muy difícil. Con problemas de identidad crecientes, sin una visión ni rumbo claro sobre su papel en el

nuevo mundo que surge, sus reacciones oscilan entre la aceptación mecánica de las recetas que vienen del mundo desarrollado a su rechazo total o a la evasión a través de la actividad delictiva, dentro de la cual la producción y el tráfico de drogas ocupan un lugar destacado.

Entre tanto, América Latina continúa reduciendo su participación en el comercio y la producción mundial, crece la pobreza y la exclusión social abarca a sectores sociales cada vez más amplios. Se distingue dentro del planeta, por presentar la mayor desigualdad en la distribución del ingreso (BID: 1999). Surge un nuevo sector de clase burguesa asociada al dinero fácil que genera el narcotráfico, la especulación, el lavado de dinero y el fraude financiero, frecuentemente proveniente de la clase política o asociado a ella. Se apoya y opera en sus propias redes clientelares que involucran amplios sectores sociales.

La ampliación y consolidación de la cleptocracia a través de una nueva base social cada vez más amplia y la corrupción en cascada en la administración pública erosiona los servicios básicos del Estado, como la seguridad y la educación y los paralizan, generando delincuencia, caos y desintegración social y política. Se crea progresivamente un mundo dual: El de los excluidos que coexisten con la delincuencia y el de los ciudadanos, obligados a crear sus propios servicios de seguridad en condominios que son, cada vez más, verdaderas fortalezas.

Crece el desempleo y la delincuencia, generándose un verdadero estado de guerra, con batallas entre bandas rivales, “ajusticiamientos” a manos de sicarios aún adolescentes, secuestros y balas perdidas que matan a transeúntes todos los días. En todo Brasil se producen más de 40,000 crímenes violentos al año, lo que supera las 15,000 muertes violentas, no por causas biológicas o hambre, establecidas por las Naciones Unidas como propio de las guerras de baja intensidad (Ziegler: 2002). En ciudades como San Salvador, en Centro América, se producen actualmente más víctimas de asesinatos al año que los que se producían durante la guerra civil de la década de los 80. Como se puede apreciar, la diplomacia fue capaz, con grandes

esfuerzos, de gestar acuerdos de paz y esperanza en los pueblos centroamericanos, pero los gobiernos de la posguerra centroamericana no han podido resolver la exclusión social, el desempleo y otras causas de tensión social, por lo cual la violencia vuelve a renacer y se desborda en la delincuencia y el narcotráfico.

El regreso a las empalizadas

Durante los primeros años de la conquista, los colonizadores construyeron empalizadas o fuertes para protegerse de ataques de los nativos y de los piratas. Una vez consolidado su poder, estas barreras fueron abandonadas y se vivió en ciudades abiertas durante los siglos siguientes. Esta relativa estabilidad está cambiando con el nuevo orden social latinoamericano de polarización y exclusión social. De nuevo se construyen muros y fortalezas, las empalizadas modernas, en los condominios de clase media y alta para aislarse y protegerse de los excluidos hambrientos y del creciente crimen organizado. Sólo que esta vez los nietos de los conquistadores, en vez de consolidar posiciones para avanzar, pierden progresivamente el control del mundo que habían conquistado.

Acorralados y sin visión de futuro

Carente de una visión compartida de futuro, basada en un análisis integral que incluya su propio sistema de gobierno, que proponga soluciones viables y creíbles, la identidad latinoamericana se debilita aceleradamente. Surgen, en este contexto de relaciones clientelares agotadas para la clase política, nuevos liderazgos entre los excluidos, basados en el poder económico de las drogas. Pablo Escobar, dirigente del Cártel de Medellín, fundó un imperio económico y político en Colombia, que se mantuvo durante muchos años, comprando y armando políticos y construyendo, entre otras cosas, viviendas para la población excluida de barrios enteros que le garantizaron el clima necesario para su actividad delictiva. Su muerte violenta a manos de la policía no acabó con el nuevo fenómeno de crecimiento de una burguesía cada vez más al margen de la ley que se sustenta en una base social de miseria y que tiene ambiciones, cada vez más definidas, de participación política bajo diversos mantos ideológicos o actuando abiertamente como mafia. Recientemente, en Río de

Janeiro, en los días previos al Carnaval del año 2003, la delincuencia demostró sus ambiciones políticas paralizando las actividades comerciales. Utilizó para esto armamento militar obtenido del ejército brasileño. Todo ello dirigido desde las cárceles de la ciudad por los mafiosos locales.

La situación de impasse político y desangramiento progresivo que vive Colombia tiene que ver, parcialmente, con el surgimiento de estas fuerzas que buscando enriquecerse a toda costa generan un caos sistémico.

Impotencia y determinismo cultural: Interpretaciones simplistas de Max Weber; la discusión sobre “el huevo o la gallina”

Al recorrer la historia colonial y contemporánea y encontrar como una constante, esa falta de correspondencia entre las necesidades del desarrollo moderno y nuestra estructura institucional y política, resulta muy tentador atribuirle toda la responsabilidad a la cultura. Esta tentación no es sólo un problema de abulia mental, sino que tiene su fundamento en una forma de ver y analizar el mundo donde se desagregan los componentes de la realidad como categorías excluyentes Vg.: Cultura o economía, en vez de percibir la compleja red de relaciones que se establece entre las diferentes partes de un conjunto unificado (Capra 1985:88) como categorías no excluyentes.

Se utilizan, en este caso, premisas ideológicas que priorizan la cultura y que consideran los procesos históricos como una secuencia de acciones lineales generadas por las ideas. Bajo esta óptica, analizan los valores y comportamientos que dieron lugar al desarrollo de los países capitalistas avanzados y les atribuyen un papel determinante y estrictamente indispensable para el progreso del resto del mundo.

Cuando a la cultura se le atribuye un papel determinante sobre el futuro de las naciones se crea una situación de fatalismo e impotencia. Si todo depende de la cultura y ésta debe ser modificada, ¿cómo hacer ese cambio en un continente entero? ¿será a través de una serie de retiros espirituales, realizados “en cascada” en todos los grupos sociales y países? Y, ¿quién pone de acuerdo a todo este continente para el

retiro espiritual, si no toda la gente comparte o siente esta necesidad?; o, ¿este cambio sólo será posible cuando por shocks económicos recurrentes, provocados por la estructura institucional financiera internacional vengan empresarios del mundo desarrollado a ocupar el lugar de nuestra tradicional burguesía rentista y dueños ya de nuestros recursos nos transmitan sus valores desde los puestos de asalariados que logremos obtener? Pero, ¿cuáles valores? Hoy en día, en el mundo desarrollado, los valores de ahorro de los puritanos han sido sustituidos hace tiempo por los de la sociedad de consumo y en los últimos tiempos están adquiriendo cada vez más fuerza los valores especulativos del llamado capitalismo de casino que se asemeja cada vez más al del empresariado rentista latinoamericano. Los grandes empresarios del mundo desarrollado, especialmente el capital financiero, no se comportan ya como afirman los manuales clásicos con la ética del ahorro de Benjamín Franklin, sino cada vez más con las normas que ha impuesto la especulación y el fraude.

La quiebra de empresas como ENRON, Worlcom Inc, y las graves irregularidades contables de Merck & Co., Xerox Corp., Tyco International LDT, ImClone Systems Inc, Arthur Andersen LLP y Adelphia Communications, que las tienen enjuiciadas o al borde de la bancarrota en Estados Unidos ha desnudado una realidad político-empresarial impresionantemente similar, sólo que más compleja y de mucho mayor envergadura y alcance depredador, a la de nuestros políticos-empresarios rentistas. De hecho, diversos estudios sobre la sociedad norteamericana contemporánea (Putnam: 1995) alertan sobre la reducción progresiva del capital social, base de las redes de confianza y cooperación, en Estados Unidos y sobre el papel del narcotráfico en el desarrollo y el crecimiento de la influencia de las multinacionales en ese país (Kaplan: 2000, Chomsky: 2000), como parte de los cambios profundos que se están produciendo en la gran potencia del mundo contemporáneo. La guerra unilateral, a contrapelo del ordenamiento internacional, decretada por Estados Unidos contra Irak es una señal preocupante de los rumbos de esta evolución.

Siguiendo este mismo razonamiento y con el fin de evitar confusiones respecto a lo afirmado en la primera parte de este capítulo, conviene dejar claramente establecido que hoy en día Estados Unidos, como potencia imperial hegemónica, no representan un ejemplo digno a seguir. Esta pérdida de centralidad en el desarrollo universal de la humanidad, se produjo desde el momento en el que los Estados Unidos iniciaron su política expansionista y se propusieron el control del mundo sobre la base del poderío militar, siendo superados en ese ínter, como potencia industrial y tecnológica, por otros países como Japón y Alemania. De este modo, ubicado como punta de lanza en la órbita imperial, los Estados Unidos actúan en la época actual reproduciendo, en buena medida, el patrón de comportamiento seguido por España y Portugal durante la conquista y posterior colonización de América Latina.

Con base en lo antes expuesto, consideramos que la tesis del papel determinante de la cultura, no sólo no se sustenta en la realidad, sino que conduce a la impotencia y la desesperanza. Al atribuirle la responsabilidad a la cultura de desconfianza recíproca y falta de amor al trabajo, resulta que todos somos culpables del atraso y nada cambiará mientras no nos pongamos de acuerdo para cambiar. Como, además, la cultura no es algo que se pueda cambiar fácilmente, asumir que tiene ese papel protagónico, conduce a la resignación frente al atraso o a la emigración.

La cultura no es una camisa que los pueblos puedan cambiar a voluntad. Es producto de un proceso secular que la va adaptando a las necesidades ecológicas, económicas y políticas. Existen múltiples trabajos realizados por antropólogos que describen este proceso y que echan por tierra las apreciaciones apresuradas de los economistas occidentales, que miran al resto del mundo con los ojos de su propia cultura. El culto a las vacas en la India es un caso aleccionador de esta falta de visión sistémica. Este culto fue visto y analizado en muchos trabajos “científicos” como un absurdo, un problema derivado del peso de la cultura local, que veneraba esos animales impidiendo su sacrificio, en un mundo donde la gente se moría de hambre.

Estudios posteriores (Harris 1984:25-36) evidenciaron que estas creencias estaban ligadas funcionalmente a la ecología y economía local. Era la presencia de ese tipo de ganado magro la que contribuía a mantener la productividad de los suelos pobres del sur de la India, abonándola con sus excrementos, que son además utilizados como combustible para cocinar. Lo interesante del caso, es que la aplicación del culto variaba según las regiones. Mientras que en el sur, de tierras pobres, las vacas eran muy respetadas, en el norte con tierras más fértiles, aunque la religión era la misma, la proporción de vacas con relación a los bueyes se disminuye considerablemente, incluso por debajo de la relación existente en el vecino Pakistán occidental de religión musulmana, que no tiene ninguna prohibición para matar vacas. Una situación similar, relacionada con la ecología, encontró Harris, en el texto arriba citado, con la prohibición de comer la carne de cerdo entre musulmanes y judíos que viven en un contexto desértico, donde el cerdo acaba con el medio. En contraste, los habitantes de la cordillera de Bismarck en Nueva Guinea, de gran riqueza ecológica, realizan un gran banquete ceremonial con cerdos todos los años.

El sociólogo alemán Max Weber en su sugerente estudio “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”, sugiere una relación entre esta ética y el desarrollo del capitalismo, no obstante las múltiples evidencias que expone, no llega a afirmar, por la complejidad que le atribuye a los hechos sociales y la rigurosidad de su método, que exista una determinación expresa, una relación de causa efecto, como lo han hecho, sin mucho recato, algunos de sus lectores superficiales. En todo caso, sobre el trabajo de Weber, si bien se valora positivamente en amplios sectores del mundo académico su rigurosidad y valor pionero, también existe el criterio que deja por fuera o presta una atención insuficiente a las condiciones locales, a los factores económicos y a las estructuras políticas. Es conocido, por quienes han estudiado la historia, que todos estos factores juegan un papel clave en el desarrollo capitalista y constituyen una unidad inseparable de la cultura. Los antropólogos que han estudiado las religiones (Harris 1997) destacan las condiciones ecológicas y sociales que les han permitido a éstas surgir, modificar o desaparecer. Este es un tema sobre el cual existe

una abundante bibliografía y una gran cantidad de aspectos polémicos, cuyo esclarecimiento escapa a los propósitos del presente estudio.

No tiene pues sentido continuar gastando energías con el enfoque culturalista, que además, tanto en términos teóricos como prácticos nos conduce a un callejón sin salida. (Seligson 2002).

Atendiendo a nuestro interés inicial, a lo largo de este capítulo, hemos visto cómo las condiciones ecológicas, políticas, económicas, sociales y culturales, actuando como un sistema, han impulsado el proceso norteamericano hacia el desarrollo capitalista, mientras el camino latinoamericano no acababa de desprenderse de sus reminiscencias y lastres coloniales empantanándose cada vez más, sirviendo de furgón de cola al desarrollo mundial. Frente a esta circunstancia y para no hacernos eco de los postulados de los ideólogos del pensamiento único y del fin de la historia, se impone preguntar: ¿Cómo podemos cambiar esta situación de cara al futuro y garantizarle a nuestras naciones un mejor porvenir? ¿Es posible este cambio? A esto nos referiremos en el próximo capítulo.

CAPITULO II

LA SIMBIOSIS ENTRE ESTADO Y CLASE DIRIGENTE

En el capítulo anterior se analizaron las principales condiciones históricas en cuyo marco se configuró la economía, la institucionalidad y las relaciones sociales, políticas y culturales latinoamericanas. Vimos cómo toda una combinación de factores ambientales, demográficos, políticos, económicos y culturales, actuando como un sistema, impidieron que el grueso de la población del continente accediera a las condiciones necesarias para alcanzar el umbral de ciudadanía. Este mismo sistema propició la formación de un estado centralista que restringió el desarrollo del poder local y la consecuente participación y formación ciudadana, al tiempo que desestimuló la libre iniciativa empresarial, condicionándola a operar dentro de los marcos establecidos y regulados por el Estado.

En este contexto, la élite dirigente del empresariado se adaptó y cultivó las reglas establecidas, desarrollando habilidades cortesanas y rentistas. Es decir, aprendieron en estrecha simbiosis con el poder, a hacer dinero aprovechando las relaciones de la Corte y los resquicios y posibilidades que abrían las leyes y

reglamentos para enriquecerse, colocándose como fuerza hegemónica por encima de los otros sectores productivos.

En síntesis, la hegemonía política en América Latina se hizo posible gracias al manejo de habilidades para enriquecerse por la vía del lobby político y del intervencionismo público, que han dado lugar a que se califique a este sector dirigente como empresariado rentista (Kruger; 1974). Este tipo de empresario contrasta fuertemente con el empresariado primigenio del mundo desarrollado: Actor, creador y gestor de un nuevo orden estatal capitalista. Ordenamiento que estimuló los aportes creativos, las innovaciones a la producción y los servicios demandados por sus sociedades, gracias al fomento y regulación de la competencia, mecanismo a través del cual lograron surgir y consolidarse las potencias industriales.

Mientras tanto, los estados latinoamericanos se hicieron cada vez más obsoletos, provocando una pérdida de posiciones de la región en la nueva economía mundial. Esto no quiere decir que en nuestros países, por una suerte de maldición gitana, no se generan empresarios creadores e innovadores, de los cuales podrían citarse muchos ejemplos contemporáneos y de épocas pasadas, sino que el sistema los ha desestimulado y relegado a un segundo plano. Basta decir que en los últimos lustros una cantidad importante de empresarios ha surgido al calor de las nuevas condiciones de comercio y desarrollo tecnológico, aunque no todos dentro de los marcos de la ley. No obstante, el sector sano y pujante es relativamente pequeño y se encuentra aún desorganizado, limitado en su desarrollo, como otros sectores dinámicos tradicionales, por la normativa imperante y subordinada, en general, a las estructuras institucionales y a las reglas creadas por el sector rentista hegemónico.

Por consiguiente, mientras la organización estatal siga ajustada a las necesidades del sector hegemónico y no, como debe ser, a las necesidades de un empresariado creativo asociado a un ordenamiento sostenible social y ambiental, se erosionará cada vez más el tejido social y las condiciones para una vida en paz.

Bajo este tenor, en este capítulo, develaremos la naturaleza de los estados latinoamericanos, en contraposición con el discurso formal republicano y ciudadano incorporado en las constituciones que les ha servido de base legitimante.

Empezaremos por un análisis de la base social en que se sustenta el sistema para pasar de inmediato a enfocar al modelo republicano instaurado y lo que es más importante, su práctica real. Esto nos permitirá hurgar en las estructuras subyacentes de poder y reconocer su naturaleza y modus operandi, requisito esencial para comprender los fracasos en los procesos de transformación y reorientar la estrategia de cambio sistémico.

Una república de nombre, sin base social de sustento

Los sistemas republicanos europeos tuvieron su origen en el peso económico, social y político de los nuevos grupos sociales emergentes del feudalismo tardío: Comerciantes, financistas y artesanos, conocidos originalmente como burgueses por ser habitantes de los “Burgos” o ciudades.

Estos grupos procedían del llamado tercer estamento del ordenamiento social feudal, los burgueses inicialmente se encontraban en amplia desventaja social con la nobleza y el clero. No obstante, conforme creció su influencia económica establecieron alianzas, primero con el rey para debilitar los poderes feudales y eliminar las barreras que obstaculizaban el comercio y la libre circulación. Posteriormente, colocados en una mejor posición económica y social y cansados de financiar los lujos de la nobleza y sus guerras dinásticas, promovieron un cambio en la forma de gobierno para ajustarlo a sus intereses. Con una base social cada vez más amplia, pues la burguesía estaba integrada de muchos pequeños y medianos empresarios y un poder económico creciente, lograron transformar, en el caso inglés, la monarquía absoluta en monarquía parlamentaria, o derrocarla e imponer progresivamente nuevas formas republicanas en los principales países europeos, así como trasplantarla a Estados Unidos de Norteamérica.

En América Latina, como vimos en el capítulo anterior, el contexto social y político fue diferente. No existió una burguesía naciente con peso significativo interesada en promover los principios republicanos de igualdad y democracia y tampoco una clase política con visión de estado y compromiso nacional. En este proceso, la burguesía y el estado latinoamericanos, condicionados por la inercia de las dinámicas económicas y políticas de naturaleza personalista y centralista se configuraron recíprocamente, reproduciendo sus mutuas debilidades.

Las relaciones desiguales de poder, originadas en la esclavitud y la servidumbre, determinaron que la mayor parte de la población, careciera de las condiciones necesarias para acceder al umbral de ciudadanía. En este contexto social y político no podía florecer una vida republicana basada en el ejercicio ciudadano como sucedió en Norteamérica. En ese país, como vimos, el proceso independentista tuvo como sustento una gran base social de pequeña burguesía que había promovido la reforma religiosa y política en Europa y que encontró, desde sus inicios, un terreno fértil y sin escollos para la puesta en marcha de sus ideales republicanos.

Por el contrario, en América Latina, después de la independencia, bajo el nombre de repúblicas, se configuraron estructuras de poder basadas en la desigualdad social y política, encubiertas sólo por las declaraciones formales constitucionales y legales que anunciaban.

Entre los señores descendientes de los conquistadores, herederos de sus riquezas y privilegios y los siervos carentes de acceso real a la propiedad y a los mercados, no se podía generar, sin mayores transformaciones sociales y políticas, una relación democrática como la que predicaban los postulados republicanos proclamados por los criollos independentistas, por lo que se mantuvieron y consolidaron las relaciones autoritarias coloniales, agudizadas por dictaduras personalistas y grupos facciosos que sin ánimo de consenso a lo largo de los siglos XVIII y XIX se encargaron de destruir los medios de producción y la infraestructura

industrial y comercial por medio de guerras fratricidas que desgarraron las banderas nacionales.

Al respecto, el caso mexicano ofrece un ejemplo histórico particularmente ilustrativo de descomposición social y política, originada en la lucha facciosa de diferentes grupos de interés. En efecto, una breve síntesis de la historia política de este país a lo largo del siglo XIX, nos permite identificar cuatro etapas claramente delimitadas, la primera de ellas, se extiende de 1810 a 1824 y comprende como tal la guerra de independencia y el breve imperio de Agustín de Iturbide. La segunda etapa, caracterizada por el ideólogo conservador Lucas Alamán como "la historia de las revoluciones de Santa Anna", transcurre de 1824 a 1855, durante este breve periodo "desfilaron por el poder cuarenta y cinco administraciones presidenciales definitivas o interinas, durando cada una, en promedio, ocho meses. Al mismo tiempo se produjeron alrededor de cien pronunciamientos, motines y rebeliones, aproximadamente uno cada cuatro meses. Santa Anna dirigió al país en once ocasiones, cinco veces como liberal y seis como conservador. Se ensayaron tres distintas constituciones y tipos de regímenes gubernamentales, uno liberal y dos centralistas. El país sufrió cuatro invasiones y conflictos bélicos de gran envergadura, una de las cuales – la invasión yanqui - tuvo funestas consecuencias" (Argüello: 1983:121), pues significó la pérdida de la mitad del territorio nacional.

La tercera etapa se inicia con la Revolución de Ayutla en 1854, incluye la Guerra de Reforma (1858-1861), la Guerra Popular contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano (1861-1867), el periodo de la República Restaurada (1867-1876) y concluye con la Rebelión de Tuxtepec, que llevó al poder al general Porfirio Díaz. Por sus consecuencias sobre la formación del nuevo Estado nacional burgués, esta tercera etapa bien podría caracterizarse como aquella en la que se produjo la conquista del poder político por la burguesía liberal.

La cuarta y última etapa, comprende la dictadura del general Porfirio Díaz, quien permaneció en la Presidencia de 1877 a 1880 y de 1884 a 1911, existiendo un

periodo presidencial intermedio encabezado por Manuel González (1880-1884) durante el cual la línea política trazada por el general Díaz, consistente en consolidar la paz social mediante la represión al pueblo, la conciliación con los conservadores y la jerarquía católica, el impulso al desarrollo sobre la base de abrir las puertas al capital extranjero y la constitución de un gobierno fuerte y centralizado, no sufrió variación alguna.

Como colofón de lo anterior, conviene señalar que todo esto ocurrió en el marco de una economía desquiciada, de un erario público en bancarota, de una deuda externa creciente y de las acechanzas de las grandes potencias capitalistas en ascenso.

Un sistema que carece de los contrapesos republicanos

La república ideada por Montesquieu, que ha servido de base para la construcción de los estados modernos, se fundamenta en la existencia de tres poderes con funciones claramente delimitadas: La de legislar para el parlamento o poder Legislativo; la de administrar y conducir el Estado para el poder Ejecutivo; y la de aplicar la justicia por parte del poder Judicial. En el principio de la separación de poderes se encuentra la intención expresa de crear un mecanismo de pesos y contrapesos que, por una parte, impidan la concentración de poder, por las distorsiones y abusos que conlleva y, por otra, instaurar un sano balance de fuerzas que promueva el control recíproco entre los poderes.

Los estados latinoamericanos, desde sus inicios, no han cumplido con este requisito. La separación de poderes, cuando ha existido, ha sido más de carácter formal que real. En Argentina no fue sino en la pasada década de los noventa que el poder Judicial se separó formalmente del Ejecutivo. Lo más interesante es que esto se logró por una exigencia del Fondo Monetario Internacional y no por la capacidad y peso de las fuerzas locales para imponer esta transformación. En Costa Rica, que se supone es una de las democracias más avanzadas del continente, los diputados en vez de dedicarse de lleno a legislar y controlar a los otros poderes, se dedican a

administrar bienes públicos, reparten bonos de vivienda, placas de taxi, obras comunales y de asistencia social, tareas, todas ellas, que corresponden al poder Ejecutivo. Todo esto para mantener sus clientelas electorales durante los cuatro años siguientes que permanecen alejados del parlamento, ya que no existe la reelección consecutiva a la Asamblea Legislativa. El poder Ejecutivo les facilita a los diputados este manejo clientelar a través de las transferencias de partidas, a cambio de una aprobación incondicional del presupuesto anual del gobierno central por parte de éstos. Es decir, les entrega migajas por renunciar al control del principal instrumento de legislación y control que es el presupuesto anual del Estado. En Brasil, las cosas no parecen andar mucho mejor, según Milton Coelho da Grana, en un artículo titulado “Uma visao do propinoduto por dentro” ([www.Comunique-se. O portal da comunicacao](http://www.Comunique-se.Oportal.comunicacao) 02-06-03), existen denuncias sobre el manejo del nombramiento de fiscales e inspectores de empresas, por parte de algunos diputados de Río de Janeiro – cosa que corresponde al poder Ejecutivo- para cobrar sobornos a los empresarios que oscilan entre 10 mil y 50 mil dólares por mes. En Costa Rica un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, hasta hace poco, tenía que obtener al menos dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa en contra para *no ser reelecto* para un segundo periodo de ocho años en ese alto tribunal, lo que facilitaba el mantenimiento del control y de las lealtades partidarias por parte de estos funcionarios, aunque su desempeño haya sido cuestionado por la mayoría.

La democracia representativa, se propone garantizar una integración balanceada del poder Legislativo capaz de mantener un sano sistema de contrapesos que estimule el interés colectivo, por encima de los intereses de grupos particulares. Bajo dictaduras y satrapías personalistas o sistemas manipulados de elección, este tipo de representación y equilibrio de intereses no tienen el espacio ni las condiciones necesarias para poder actuar beneficiosamente sobre el sistema.

El poder municipal, expresión de los intereses locales, fue la cuna, como vimos en el capítulo anterior, de la formación ciudadana y democrática en la república norteamericana y génesis de expresión y educación cívica de las fuerzas

que sustentan los sanos equilibrios de poder. El centralismo tradicional ha tendido a mantener a los municipios como órganos dependientes del poder central reduciendo sus funciones al mínimo o condicionándolas a la subordinación a las redes de poder nacional.

Quizá por ello, históricamente la distribución del presupuesto público en México se ha ubicado en los siguientes términos: Entre 75 y 80% del total para el Gobierno Federal; entre 15 y 20% para los gobiernos de los estados y, para los más de 2,500 municipios con que cuenta el país, únicamente entre el 5 y el 7% del total, lo que convierte al gobierno municipal en una instancia totalmente dependiente y sin capacidad para actuar como promotor del desarrollo social en el ámbito local o comunitario.

La revocatoria del cargo, en todos los niveles del estado, a través de un procedimiento ágil, fue otra de las características del sistema republicano. El Impeachment o juicio de revocatoria, es uno de los mecanismos por el cual los ciudadanos se reservan, en el sistema republicano, su soberanía permitiéndoles sacar del puesto muy rápidamente al jerarca que incumpla gravemente con sus funciones o se extralimite en sus acciones. Este mecanismo no existe o es imposible de poner en marcha en los estados clientelares.

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, los mecanismos de equilibrios entre poderes y, a su interior, que dinamizan la vida democrática y republicana desde las comunidades y que dan eficacia en la operación de las repúblicas ciudadanas avanzadas; que permiten que cuando no hay “santos” o su número sea insuficiente, los “diablos controlen a los diablos”, no han tenido lugar en el proceso de formación y desarrollo de los estados latinoamericanos autodenominados repúblicas.

El Estado verticalista, corporativo y clientelar

En América Latina el Estado colonial se adaptó a las condiciones locales asumiendo un ropaje republicano, pero configurando en la práctica nuevas

modalidades de autoritarismo. Las relaciones de poder locales, cuando no se mantenían merced al uso de la fuerza ejercida principalmente por los ejércitos, operaban bajo el viejo esquema feudal de la relación patrón-cliente, donde el patrono otorga determinados beneficios como seguridad y empleo a cambio de la subordinación política de los clientes. Estas relaciones evolucionaron posteriormente adoptando, después de un periodo inicial de violencia, diversas formas patrimonialistas o caciquiles, para asumir, ya en el siglo XX, la forma corporativa y clientelar actual. Esto se produjo a contrapelo de los principios republicanos formalmente proclamados que definen a cada persona como un ciudadano con igualdad de derechos que elige y legitima con su voto la autoridad colectiva. La organización y manejo de los grupos y sectores, ajustada según la época, se constituyó en la base del quehacer político. Las relaciones locales sirvieron, a su vez, de fundamento a la estructura política regional y nacional. Se tejió así un sistema de relaciones de poder que es el que actúa y define la vida de las nuevas repúblicas, al margen de las definiciones constitucionales y legales.

Por esta razón, hemos considerado conveniente, para evitar confusiones en el análisis de la institucionalidad latinoamericana, empezar por denominar a estas repúblicas con un nombre que corresponda más a su esencia operativa, que a sus postulados formales. En este sentido, para diferenciarlas de las repúblicas ciudadanas propias de las democracias avanzadas, las llamaremos estados clientelares por responder esta definición mejor a su naturaleza. Se trata de una definición sociológica necesaria para el análisis y la promoción del cambio institucional, basada en la práctica cotidiana de la vida institucional.

Aunada a la ausencia de separación de poderes, podemos encontrar importantes omisiones en la misma legislación, en el ámbito de los derechos individuales, que han limitado el ejercicio de la ciudadanía, incluso a la minoría que tenía acceso a la propiedad y a la generación de ingreso.

Por ello, se trata de una “república” sin base social y sin división efectiva de poderes; que no llena en la práctica los requisitos básicos que Montesquieu le asigna a una república ciudadana. Una “república” basada en relaciones sociales profundamente asimétricas, subyugada por una clase dirigente rentista, con una intelectualidad subordinada a los mecanismos de privilegio y un presidencialismo manipulador del poder Legislativo y Judicial. Un poder Legislativo, como vimos anteriormente, ocupado más de la administración de las clientelas que de su función de legislador y controlador del poder Ejecutivo y Judicial. Un poder Judicial sumiso o con independencia restringida. Un sistema que carece de los mecanismos efectivos de pesos y contrapesos entre poderes y de espacios efectivos para la auditoría y la participación ciudadana como la evaluación de resultados y la revocatoria del cargo. En síntesis, un Estado verticalista, pseudo-republicano que, en la práctica, de forma similar a los sistemas feudales, tiene como función mantener los privilegios del estamento rentista a costa de la “mayoría silenciosa”. Por tal razón, interesa analizar no tanto su carácter formal definido en la Constitución y las leyes, sino las estructuras subyacentes que definen su práctica cotidiana.

Las estructuras subyacentes y la subordinación de las políticas públicas a las exigencias de la clase gobernante.

Los problemas estructurales del Estado que provocan ineficiencia, corrupción y malestar creciente, si bien nos obligan a revisar aspectos del sistema formal definido por la Constitución y leyes que requieren ajustes, no deben hacernos creer que ahí se encuentran todos los problemas ni los más importantes. Los cambios en las leyes o en la Constitución no garantizan, por sí mismos, una adecuación del Estado a las nuevas necesidades si no logran afectar las estructuras subyacentes de poder real que son las que, en última instancia, definen su funcionamiento.

En América Latina nos devanamos los sesos buscando en los procesos vividos por los países hoy desarrollados las soluciones al cambio. Realizamos ingentes esfuerzos e inversiones a través de costosos proyectos de capacitación técnica y formación institucional para trasplantar sus experiencias.

Esta búsqueda nos ha llevado, como veremos enseguida, a estrategias y acciones de trasplante de experiencias que, por subvalorar o ignorar la importancia del factor social o carecer de instrumentos efectivos de apoderamiento fracasan o generan resultados parciales o limitados sólo a aquellas regiones donde se presentan condiciones favorables.

El fracaso de la llamada “construcción institucional” (Institution Building)

Los proyectos de desarrollo basados en la construcción institucional han pretendido acelerar el desarrollo promoviendo una mejor calidad profesional y técnica de las instituciones existentes o la construcción de nuevas instituciones claves para el desarrollo. En esta línea han tenido éxito en el terreno organizacional y técnico de proyectos de electrificación, de construcción de carreteras o sistemas de acueductos y alcantarillados. Sin embargo, las cosas no han avanzado de la misma manera en la generación de valores y redes de confianza. Por ejemplo, la carencia de un buen sistema judicial ha sido apuntada como una de las limitantes importantes para el desarrollo económico y social. Así, con el fin de construir un buen sistema judicial se han creado programas con becas profesionales para formar mejor a los funcionarios del poder Judicial, se han llevado expertos de otros países a impartir cursos y se han otorgado generosos créditos para infraestructura. Sin embargo, los resultados no han sido muy alentadores. Cuando regresan los jueces capacitados y se estrenan las nuevas instalaciones llenas de computadoras que se utilizan más como máquinas de escribir y símbolos de poder que como ordenadores, se vuelven a presentar los mismos vicios de influencias indebidas sobre el poder Judicial. Los jueces son amenazados por los privilegiados de siempre y deben exiliarse o someterse si no quieren pasar a mejor vida. Se ha mejorado la capacidad técnica, pero no ha variado la base del poder social. La influencia de los sectores poderosos, a veces a través del chantaje o el terrorismo, continúa interfiriendo en el sistema judicial.

El trasplante del desarrollo comunal

Los programas conocidos como de “desarrollo comunal”, tomados principalmente de la experiencia norteamericana, son otro ejemplo de lo impropio que resulta trasladar mecánicamente un programa, por exitoso que haya sido, sin tomar en cuenta las condiciones del nuevo contexto social y sobre todo la forma de llevarlo a cabo. Los programas de ese tipo, en todas sus variantes, aportaron resultados escuálidos en la mayor parte de los países y regiones. No fue lo mismo la experiencia norteamericana de desarrollo comunal, nacida desde las bases en comunidades donde existía un umbral de ciudadanía por el acceso a la propiedad y los mercados y se garantizaban los derechos básicos, a la forma en que se llevó a cabo en muchos países latinoamericanos.

En vez de surgir desde abajo, como una demanda y necesidad de las bases, fue promovido y en ocasiones impuesto por los mismos funcionarios públicos locales que, en el mejor de los casos, amedrentaban a la población para que colaborase con ellos y, en el peor escenario, la explotaban exigiéndole el pago de propinas o el otorgamiento de privilegios de diversa índole. En un mundo de dominación, antagonismos y claros desniveles no podía florecer, como lo advirtió oportunamente en sus informes sobre Chile y El Salvador, desde los tempranos años sesenta el científico social holandés Gerrit Huizer (1973), la organización, cooperación y solidaridad interclasista buscadas por las llamadas agencias de desarrollo.

La cooptación de las Organizaciones No Gubernamentales

Frente a la crisis de los estados de bienestar y el éxito de algunas ONG's ligadas a los sectores populares en la década de los 80's, las nuevas corrientes neoliberales en boga en ese entonces, postularon la sustitución de las instituciones estatales en la ejecución de programas sociales, por la sociedad civil representada en las ONG's. Esta propuesta que en condiciones ideales, de evaluación de resultados y de concurso público, donde la sociedad civil pudiera escoger los servicios necesarios, sería un paso adelante, no pudo cuajar en las condiciones de desigualdad imperantes. Carente de un sistema de evaluación de resultados y de concurso público, la asignación de proyectos a

las ONG's se convirtió en muchos países en una forma de transferir beneficios clientelistas a los partidarios. De este modo, ha aparecido una gran cantidad de ONG's integradas por "especialistas" carentes de antecedentes, pero sí de buenos contactos políticos, ejecutando proyectos por costos superiores a los que anteriormente gastaban las instituciones y sin que mejoren los resultados obtenidos. Estas ONG's con nexos políticos y personales han resultado ser más acríticas y costosas que la vieja burocracia institucional. La esperanza de un incremento de resultados y eficiencia se ha visto reducida a las pocas ONG's que tienen vínculos tradicionales, que actúan como intelectuales orgánicos de las organizaciones de base, pero que rara vez obtienen una asignación gubernamental.

Todos estos esfuerzos, como hemos visto, o no producen resultados o éstos son muy pobres, puesto que no parten de un buen diagnóstico sistémico que ubique los procesos ocultos de resistencia al cambio que los torpedean desde la misma estructura institucional. El hecho de que la oposición surja de la misma institucionalidad que promueve los cambios no debe asustarnos sino conducirnos a estudiar su funcionamiento real. La resistencia al cambio no es casual ni oscura, surge frente a amenazas a las normas de operación tradicionales insertas en las relaciones de poder real. *“La norma está arraigada porque la distribución de autoridad y control está arraigada. En vez de presionar más para superar la resistencia al cambio, los dirigentes astutos discernen el origen de esa resistencia y atacan las normas implícitas y las relaciones de poder donde están encastradas las normas”* (Senge 1996:117). Esto significa que un buen diagnóstico debe trascender las estructuras y normativas formales y analizar la práctica real, reconociendo las estructuras de poder subyacentes y su incidencia en la resistencia al cambio. Sólo en la medida que distingamos estos procesos podremos actuar aplicando la palanca sobre ellos directamente.

La resistencia al cambio, como vimos en la cita anterior de un especialista destacado en el desarrollo organizacional, surge de la amenaza que el cambio conlleva para las normas que cimientan la trama de relaciones de poder, garantizando posiciones de privilegio. Estas normas son en algunos casos formales, pero por lo general son informales, es decir, no tienen respaldo formal en la estructura, pero se

encuentran arraigadas en el sistema de distribución y operación real de autoridad y control. Obedecen al sistema de manejo del poder por los partidos políticos una vez instalados en el gobierno.

Son las redes clientelares las que definen efectivamente la distribución de la autoridad y las que ejercen directa o indirectamente el control sobre la acción institucional y no el poder Legislativo ni los ciudadanos, como lo proclaman las constituciones republicanas. Esto sucede así porque la estructura de poder clientelar se ha encargado de eliminar en la práctica los controles de resultados sobre el quehacer institucional, así como la rendición de cuentas de los jefes, convirtiéndola en “cuentos” o informes aburridos e inocuos. Carente de estos mecanismos de control no existe información que pueda utilizar la sociedad civil organizada, ni los mismos políticos disidentes. Prevalecen en estas condiciones, por el contrario, “las buenas intenciones y preocupaciones” del patrono político por el pueblo.

Esto es muy grave, pues además del daño que se hace a la ciudadanía cívica con la eliminación de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, se pierde la posibilidad de una gerencia eficaz, de transparencia y de participación ciudadana que incluya la auditoría y los controles institucionales efectivos.

Pero ahí no terminan los efectos negativos, conviene añadir que al mismo tiempo que se suprime de hecho la evaluación y la rendición de cuentas reales, se introduce, frente a las críticas de ineficiencia y corrupción, el moralismo adormecedor propio del análisis lineal simplista. Frente a los abusos cada vez más evidentes que irritan a la opinión pública, se emprenden, de vez en cuando, “luchas contra la corrupción” o “la captura de peces gordos” destinadas a calmarla, actuando sobre los síntomas pero no sobre las causas –falta de control de resultados y mecanismos de contrapesos-. Se establecen así una serie de meticulosos mecanismos de controles previos que terminan obstaculizando aún más la administración pública, antes que aportando soluciones reales.

De este modo, conforme crece la corrupción crecen los controles previos. Se crea un nuevo supuesto, derivado de la forma de administrar el Estado que considera a cada proyecto como una forma de lucro personal y a los funcionarios ladrones dispuestos a asaltar las arcas públicas al menor descuido del controlador. Sólo que el cancerbero, cuando existe, tiene una corta cadena que le permite sólo controlar la entrada, pero que no llega a la salida, impidiéndole controlar los resultados de las inversiones públicas. En estas condiciones, el formalismo se impone sobre el sentido de la administración y las resoluciones resultan cada vez más absurdas.

Un ejemplo ilustrativo costarricense es la resolución de la Contraloría General de la República que impide al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) organismo del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, rector de la política social, pedir cuentas y evaluar los resultados alcanzados con dineros de ese fondo otorgados a instituciones autónomas para combatir la pobreza. Se impide de esta manera, por un formalismo, la buena gestión pública y la posibilidad de articular un programa nacional de superación de la pobreza, estimulando, por el contrario, la continuidad del asistencialismo clientelista que permite a los diputados y políticos seguir repartiendo los recursos públicos acorde con los intereses de sus redes políticas. Quizá el mejor análisis de cómo opera la estructura subyacente del poder, en el caso costarricense, utilizando los mecanismos formales e informales de poder para beneficio propio se encuentre en el excelente libro “Injerencia política en el Sistema Bancario”, que describe y analiza, a profundidad, la interferencia político-clientelar en los bancos públicos que llevó al cierre del centenario Banco Anglo Costarricense, debilitó al Banco Nacional de Costa Rica, el más grande de Centro América, y a todo el sistema financiero estatal en la década de los noventa, recientemente editado por la Editorial de la Universidad Nacional (Castro Reyes: 2003). Igualmente, en el caso de la interferencia política sobre los programas de desarrollo rural, existe un excelente análisis documentado en el libro “Evolución del clientelismo en el Atlántico costarricense” (de Vries: 2001).

La práctica de las redes de poder clientelar terminan imponiéndose al carácter formal republicano y ciudadano de la Constitución y las leyes. En la realidad se opera tras pudibundas apariencias republicanas y moralistas bajo un principio muy operativo pero no explicitado que se puede resumir en: “El Estado es el botín del partido ganador”. Para lograr mejor sus objetivos clientelares los jefes públicos se escudan en las supuestas medidas de “austeridad fiscal” para afectar, en primer lugar, los mecanismos de control: Se despide o no se sustituye a los encargados de control formal, se deja sin presupuesto para financiar giras o comprar los repuestos necesarios para mantener operando a las máquinas o unidades administrativas encargadas de estas funciones. Un dato revelador de como opera este control clientelar fue aportado por el diario La Nación, el día 25 de agosto de 2002 en un amplio reportaje sobre la mala calidad de los materiales utilizados en la construcción de importantes y costosas carreteras del país. En este mismo reportaje se destaca cómo, con diversas argucias legales se logró retener por parte del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), entidad del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el giro del 88% de los fondos, que por ley correspondía girar al organismo universitario evaluador de la calidad de los materiales utilizados en la construcción de las carreteras.

Las leyes no se cumplen si carecen de respaldo social organizado

Se puede decir que, en general, las leyes no se cumplen cuando no existe una fuerza social capaz de exigir su cumplimiento y esto en América Latina es particularmente visible. En Honduras, durante los veintiséis años de vigencia de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, aún no ha sido encarcelada ninguna persona por ese delito. Esto motivó al fiscal general Roy Medina a decir con ironía “¿Será que todos los hondureños somos honrados?” (La Nación: 12-11-2002). En Costa Rica la situación no es mejor. Durante los últimos quince años se han producido desfalcos del erario público por cerca de 700 millones de dólares (El Financiero 24-30 junio 2002) y fuera de algunos segundones, ninguno de los altos jefes responsables de este verdadero desastre ha sido condenado y cumplido su pena. En Guatemala, según los recuentos de la prensa local, sólo en los dos últimos años, 380 millones de dólares han desaparecido sin destino conocido (LN.12-11-2002) y todavía no se ha procesado

a los responsables. Además, en ese país, dados los antecedentes existentes, es más probable que tengan los jueces que tomar el camino del exilio antes que se condene a alguno de los altos jerarcas. En Nicaragua, a raíz del juicio que se le inició recientemente al ex-presidente Arnoldo Alemán, se estiman los robos realizados durante su administración en un 5% del PIB. La economía argentina se derrumbó a fines del 2001, en parte a causa de los robos cometidos por los despachos oficiales, sumiendo a más de la mitad de ese rico país en la pobreza y aunque por las presiones populares varias personas han sido procesadas, los altos jerarcas parecen gozar de una inmunidad permanente. En Ecuador existe un dicho que expresa de manera explícita este carácter discriminante de la ley latinoamericana que deja en la impunidad a los privilegiados: “La ley se hizo para los de poncho”, es decir, para ser aplicada sólo a los indígenas. En abril del año 2003 se descubrió en la República Dominicana un escandaloso fraude contra el Estado y los ahorradores por parte del Banco Intercontinental de ese país, por un monto cercano a los 3,000 millones de dólares. Este fraude fue posible debido a la falta de control y vigilancia de los órganos supervisores del Estado; supervisión mitigada por los generosos regalos realizados por los banqueros a los principales políticos de ese país (Tiempos del Mundo 26-05-03)

A falta de una composición social ciudadana que permita la acción de pesos y contrapesos en la vida institucional la ley tiende a existir sólo en el papel. Preocupado por los resultados del crecimiento de la corrupción en América Latina, constatado por Transparencia Internacional y varios centros de investigación en universidades estadounidenses, Jeremy Haar, principal investigador del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, expresó: “Será muy difícil erradicar la corrupción en la región ya que es causada por las desigualdades sociales extremas del sistema en el que, además, faltan instituciones confiables, se compra a jueces y los policías están mal pagados” (LN 12-11-2002). En tal virtud y en tanto subsistan las desigualdades extremas que mantienen a amplias mayorías por debajo del umbral de ciudadanía, poco impacto podrán tener las leyes y las instituciones formales para garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos.

La elasticidad legal que permite el ajuste institucional a las estructuras de poder clientelar subyacente no se limita a la existencia o no de una base social, sino que tiene que ver con todo el sistema operativo institucional. Favorece esta elasticidad, la inexistencia de un mecanismo de evaluación de resultados (no de metas formales o de inversiones y gastos realizados que, muchas veces no guardan relación directa con el propósito general de la política pública) y de rendición de cuentas, lo que facilita la manipulación, el abuso y la impunidad de los altos jerarcas públicos. Esto se produce incluso en países que tienen una base social ciudadana relativamente importante como Costa Rica, permitiendo manipulaciones legales, basadas en normativas prefabricadas desde el poder para que pierda el Estado frente a las empresas contratantes aunque éstas no cumplan o cumplan a medias, produciéndose verdaderos desfalcos “legales” de la hacienda pública, pese a que se registren formalmente como ineficiencia “congénita” del Estado.

Un ex-presidente costarricense comentando la gravedad de este tipo de acciones se lamentaba apesadumbrado: “No es tanto lo que se roban, como lo que se pierde para poder robar legalmente”. Esta dimensión de la ineficiencia estatal calculada y programada es lo que queda por fuera del análisis casuístico y moralista que, al mismo tiempo que proclama la desaparición del Estado, por ineficiente, considera que el problema se soluciona con solo llevar al poder personas honradas, dejando de lado el carácter sistémico del Estado clientelar.

Este sistema es el que determina que en realidades aparentemente diferentes, por el acceso de su población al umbral de ciudadanía, como Nicaragua y Costa Rica, se produzcan desfalcos y abusos similares, aunque los procedimientos sean diferentes. En el caso de Nicaragua, los desfalcos han sido grotescos y directos, en Costa Rica se producen de manera más encubierta, con procedimientos enrevesados, acompañados de cortinas de humo cargados de moralismo, pero con efectos igualmente desastrosos para la economía y, sobre todo, para el tejido social y la moral pública.

Develar las estructuras clientelares subyacentes

Por estas razones, que no son más que la punta del iceberg del sistema clientelar, debemos empezar por reconocer la existencia de estas estructuras subyacentes de poder y analizarlas en su naturaleza y real funcionamiento para diseñar una estrategia de construcción ciudadana que permita quebrarles el espinazo y estimular el control ciudadano.

El cambio tiene que ver, como veremos en el capítulo siguiente, con una reforma del sistema estatal y legal que introduzca un procedimiento ágil de revocatoria del cargo, *pero sobre todo* con una transformación del carácter clientelar del Estado, fundamentada en la evaluación de resultados como lo ordena, por ejemplo, el irrespetado artículo once de la Constitución política vigente en Costa Rica, requisito indispensable de la transparencia, la participación y el control legislativo y ciudadano.

En nuestra opinión, la evaluación de resultados asociada a mecanismos ágiles de revocatoria del cargo, es un instrumento efectivo de educación ciudadana que sirve para poner en evidencia las contradicciones entre el modelo formal republicano legitimante del poder y la práctica cotidiana del Estado clientelar ratero y estafador. De otra forma, la corrupción conduce al cinismo expresado en frases como “que roben pero que hagan” o la clásica consigna callejera “ladrón o no ladrón queremos a Perón” y a un adormecimiento fatalista de la opinión pública, donde opera el principio de la rana hervida, que le resta toda capacidad de reacción oportuna a sociedades potencialmente vigorosas.

La rana hervida

El dilema de la rana hervida (Senge: 1996) se deriva de la observación del comportamiento de este animal frente al agua hervida, así, si una rana es colocada en una olla con agua hirviendo, de inmediato salta y se sale del peligro, pero si se le coloca en la olla con agua a temperatura ambiente y se calienta poco a poco, la rana engañada por una aparente satisfacción inicial pierde la capacidad de salirse de la

olla y parece hervida. Esto último es lo que parece haberle sucedido o estarle sucediendo en mayor o menor grado, durante los últimos lustros, a los países latinoamericanos que logran ver los árboles pero no el sistema “boscoso” en que se encuentran inmersos, facilitando la aparición de mesías populistas que prometen acabar “de una vez por todas” con los corruptos e instaurar el reino de los ángeles sin alterar la esencia del sistema que los incubía. Esta miopía sistémica es la que está dificultando encontrar el camino del cambio y la transformación.

El raterismo y la mafia incrustada: ¿Podrá evolucionar el estado clientelar?

La anteposición de los intereses individuales y corporativos, sobre los intereses generales desestimula el surgimiento de un sistema nacional de desarrollo, y si éste logra perfilarse, como en el caso del intervencionismo estatal bajo la política de sustitución de importaciones, restringen y desnaturalizan su esencia de proyecto nacional subordinándola a los intereses individuales y de grupo.

En este contexto, languidece la posibilidad de construir una visión compartida de futuro que integre el haz de voluntades individuales alrededor de un proyecto colectivo. Condición requerida para desatar la tensión creativa y la autonomía de los empresarios creadores e innovadores alrededor de un eje común.

Surge, en su lugar, una institucionalidad articulada para mantener el privilegio de unos pocos que erosiona progresivamente el mejor diseño del Estado, la voluntad de acción colectiva, así como la capacidad técnica de acción de la burocracia, subordinando progresivamente los nombramientos y las decisiones técnicas a las lealtades y exigencias políticas.

En la medida en que el clientelismo abarca cada vez más grupos sociales, los recursos del Estado se hacen más escasos para cumplir con las promesas de campaña. Las masas pierden paulatinamente la confianza en la democracia, reducida en este contexto a un simple proceso electoral. La corrupción desbordada por las privatizaciones negociadas debajo de la mesa y la carencia de respuestas efectivas a las necesidades agobiantes de la población, erosionan y devalúan la fe en el sistema democrático y la práctica de los valores ciudadanos. En este proceso se incubía

primero, para desarrollarse después virulentamente la delincuencia, en casi todos los niveles de la estructura social. Puede pensarse, desde luego, que no se trata de un agotamiento sino de la transición a una nueva fase en la evolución del Estado clientelar latinoamericano, como ocurrió en el pasado con el liberalismo o el intervencionismo. Todo eso es posible, pero hay pocos indicios de que exista espacio para una nueva fase. En las fases anteriores del Estado latinoamericano, a partir de la independencia, si bien el robo y el peculado existieron en el aparato público, éste era realizado por una élite muy reducida interesada en mantener y hacer más ágil el aparato estatal para mantener su hegemonía dentro de una concepción o proyecto de desarrollo nacional. Actualmente, las cosas son diferentes, por una parte, porque se ha ampliado la base social corporativista que demanda privilegios de los recursos cada vez más escasos del Estado, pero sobre todo porque no existe un proyecto compartido de Estado para la conducción del desarrollo nacional. Este papel lo han ido asumiendo cada vez más en la práctica, las agencias de desarrollo y las transnacionales.

Al Estado clientelar, al que se percibe como única forma de Estado posible, se le atribuye el origen de todos los males sociales y de los problemas del desarrollo. De hecho, se ha puesto en marcha un proceso continental para reducirle a su mínima expresión. En este sentido, a diferencia de épocas anteriores donde la importancia del Estado para el mantenimiento del bien común no era cuestionada, hasta el momento, no ha aparecido una élite con un proyecto lo suficientemente fuerte para integrar el haz de voluntades individuales alrededor de una visión compartida de futuro. Los grupos que defienden la institucionalidad lo hacen movidos principalmente por el mantenimiento de sus beneficios corporativos, desde una actitud más reactiva que propositiva. Por otra parte, los que hablan de reforma del Estado, reducida a una privatización piñateada, lo hacen para beneficiarse del desmantelamiento de las instituciones y empresas públicas.

Se genera así, por una parte, un estilo “ratero” de agarre cada cual lo que pueda, y por otra, “mafioso”, donde el gran negocio consiste en comprar los bienes

públicos baratos para venderlos caros o bien “oportunista”, aprovechándose de los vacíos de servicios abandonados por el Estado. La dinámica de esta nueva fase, dado su carácter desmoralizante y desintegrador, genera contradicciones y tensiones incontrastables cuya solución no se perfila en una nueva fase del Estado clientelar.

Todo parece indicar que ha llegado el momento de iniciar el camino de la construcción republicana para apropiarse de una nueva perspectiva histórica que permita salir de los círculos viciosos del Estado clientelar y replantear la práctica estatal en un nuevo terreno. No se trata, como algunos lo plantean, de formar la segunda o la tercera república, *sino de crear apenas la primera república latinoamericana como sistema de apoderamiento y control ciudadano.*

Es el Estado clientelar el que debe desaparecer, pero no el Estado en general. Hoy más que nunca, hace falta un nuevo Estado entendido como la empresa de todos, para alcanzar el progreso en el nuevo siglo. Esto significa que deben estimularse los cambios institucionales y de base social para que pueda surgir un nuevo Estado sólido, capaz de conducir a nuestros países por la vía republicana. No se trata, a todas luces, de una tarea sencilla. Viejos estereotipos teóricos y modelos mentales derivados de la práctica pesan como lápidas que limitan el diagnóstico correcto del Estado existente en nuestra época. Por ello, reconocer las estructuras subyacentes moldeadas por el clientelismo, no siempre explicitadas pero definitorias del comportamiento institucional, es lo que nos permitirá hacer una lectura comprensiva, más allá de los planteamientos formales, tanto del contexto en que se formó el empresariado rentista como de los problemas estructurales del Estado latinoamericano y perfilar progresivamente los verdaderos puntos de apalancamiento del cambio sistémico.

CAPITULO III

LAS CONDICIONES BÁSICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REPÚBLICA

En los dos capítulos anteriores hemos expuesto de manera sucinta los elementos de una interpretación histórica del desarrollo latinoamericano e identificado algunos componentes de un diagnóstico general de la problemática económica, social y política, que aqueja actualmente a los países del subcontinente latinoamericano. Establecido lo anterior, en este capítulo, empezaremos a esbozar algunas de las líneas de acción estratégicas que consideramos imprescindibles a fin de impulsar las transformaciones necesarias que nos permitan encaminarnos hacia la construcción de la Primer República Ciudadana. Para

alcanzar dicha meta, a nuestro entender, se requieren de dos condiciones básicas, por un lado, impulsar una profunda reforma del Estado y por el otro, promover la creación de una nueva base social de apoyo. El primer tema será abordado en este capítulo, dejando el segundo de ellos para su tratamiento más extenso en el siguiente capítulo

Ahora bien, si se considera desde el punto de vista teórico-metodológico, la propuesta de cambio institucional aquí esbozada se apoya en dos categorías de análisis que resultan claves, nos referimos a los conceptos de comunidad cívica y de capital social a cuyo análisis está dedicado el primer apartado de este capítulo.

Una vez expuesta la base teórica que sustenta la propuesta de reorientación del desarrollo latinoamericano, pasamos a enunciar, de manera general, algunos de los cambios mundiales más significativos que conforman el actual marco de referencia en el que se desenvuelve la comunidad latinoamericana.

Más adelante, en un tercer apartado, se abordan las transformaciones internas indispensables que nos pueden permitir avanzar en la definición de una visión compartida de futuro para las naciones latinoamericanas y se insiste en la necesidad de contar con un Estado sólido y eficaz que supere los actuales lastres que distinguen al tradicional Estado clientelista. Finalmente, se enuncian algunos de los principales puntos de apalancamiento en los que debe sustentarse el proceso de reforma del Estado latinoamericano, insistiendo en que no se trata de apuntar en su totalidad el conjunto de reformas estructurales necesarias, porque evidentemente la realidad de cada país, así como sus necesidades inmediatas son muy diferentes. En este sentido, nuestra posición es más modesta y, como veremos en el último apartado de este capítulo, está orientada simplemente a indicar la agenda mínima, con especial énfasis en la necesaria modificación del eje de acción principal de la política social.

El capital social y la Comunidad Cívica como detonantes del desarrollo Económico y Social.

Antes de entrar en la delimitación de los alcances de los conceptos de capital social y comunidad cívica, conviene apuntar alguna nota acerca de su origen. En este sentido, como lo afirma Gilbert Rist (2000:139), Bourdieu (1984) fue el primero en identificar los tres tipos de capital imprescindibles para el desarrollo social, a los que identificó como: a) capital económico, constituido por los ingresos y la fortuna, pero dentro del cual se incluye también el llamado capital físico, integrado por el potencial de recursos naturales con que cuenta un país; b) capital cultural o humano, entendido como el nivel de escolaridad, técnico o profesional que por término medio es capaz de alcanzar una sociedad humana, y c) capital social. Este último, en la definición original de Bourdieu, es concebido simplemente como el conjunto de relaciones sociales que un actor puede movilizar en provecho propio.

Más tarde, en la década de los ochenta, los planteamientos de Bourdieu influenciaron a la sociología norteamericana y, en primer lugar, a la perspectiva de James Coleman. Sin embargo, el trabajo de este último autor presenta, a nuestro juicio, dos limitantes importantes, por una parte, se centra en destacar la importancia de las normas sociales y las relaciones de confianza en la reducción de la axiomática del conflicto y del interés, como oposición o complemento a la llamada teoría de la elección racional y, por otra, se circunscribe al análisis de la influencia del capital social a nivel micro y particularmente con relación a sus efectos en la institución familiar.

Será a Robert Putnam (1994), tras la publicación de su ya célebre investigación del proceso de descentralización administrativa en Italia, a quien corresponda el mérito de precisar y constatar empíricamente la importancia del capital social como prerequisite para facilitar el desarrollo, considerándolo como un bien público o colectivo del que nadie puede apropiarse en forma individual (a diferencia del capital económico o físico) y del que cada uno se beneficia, aunque cada actor contribuya en magnitud distinta a su generación.

Putnam destaca, además, una característica única del capital social, que lo diferencia de las otras formas de capital, y que tiene que ver con el hecho de que el capital social se incrementa con su uso y se debilita por el desuso.

Gracias a esta propiedad acumulativa y multiplicadora, el capital social tiene efectos positivos no sólo sobre el crecimiento económico, sino también sobre el desempeño institucional de los gobiernos, contribuyendo de este singular modo a renovar las teorías del desarrollo y ejerciendo una influencia cada vez más determinante en la definición de las políticas públicas, al menos en los países del llamado capitalismo desarrollado.

Bajo este tenor, a últimas fechas se viene estableciendo una especie de consenso respecto a la delimitación de los componentes del capital social, entre los cuales se destacan básicamente tres factores, a saber: a) el grado de confianza y reciprocidad existente entre los actores sociales de una sociedad; b) las normas de comportamiento cívico practicadas y c) el nivel de asociatividad que es capaz de estructurar esa sociedad. Todos estos elementos, a través de su intersección y complementariedad, ponen de manifiesto la riqueza o fortaleza del tejido social interno de una sociedad.

La confianza y la reciprocidad actúan como ahorradores de conflictos potenciales en la medida en que reducen los motivos para marginarse o desertar de los procesos o sistemas de cooperación establecidos socialmente, al tiempo que despejan la incertidumbre y proporcionan incentivos y mecanismos o modelos cada vez más eficientes, para cooperar en el futuro.

El comportamiento cívico se expresa en el compromiso por el cuidado y mantenimiento del contexto social (Estado Democrático de Derecho), lo cual se manifiesta en actitudes o hábitos tales como: La conservación de los espacios y bienes públicos, el pago puntual de impuestos, el respeto a las instituciones y a las disposiciones legales, etc., siendo notorio que estas conductas cívicas contribuyen al bienestar general.

El asociativismo, como se verá de manera más detenida en el capítulo IV, indica que una sociedad cuenta con instrumentos de participación autónoma y con capacidad real para actuar colectivamente, para armar redes, establecer concertaciones y, en definitiva, potenciar la acción individual, desencadenando sinergias positivas de todo orden.

Estos elementos del capital social tienden a reforzarse a sí mismos y a acumularse, desencadenando círculos virtuosos que generan equilibrios sociales relativamente estables.

En este marco, el capital social puede definirse como la capacidad de autoorganización solidaria capaz de generar un clima de confianza y reciprocidad en los grupos y comunidades. Dicho en términos del propio Robert Putnam (1994:212-215), *“el capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas”*. Refiriéndose a los efectos del capital social sobre el desarrollo local, este mismo autor afirma más adelante que, *“cuando las personas han compartido por largos periodos una misma situación y han desarrollado normas y patrones de reciprocidad compartidos, poseen el capital social con el que pueden crear arreglos institucionales para resolver los dilemas relacionados con la gestión de los recursos propios”*. Por lo tanto, *“cualquier forma de organización solidaria no debe ser considerada como una mera institución económica, sino más bien como una amplia institución social, cuya principal finalidad es el fortalecimiento de la solidaridad comunitaria”*. De manera que, al igual que *“en el caso del capital convencional, aquellos que tienen capital social tienden a acumular más. El éxito en la creación de instituciones iniciales en pequeña escala capacita a un grupo de personas para aprovechar el capital social así creado y resolver mayores problemas haciendo arreglos institucionales más grandes y más complejos”*.

Visto a nivel macro-económico, el capital social constituye como tal un activo social, una especie de insumo indispensable para el desarrollo cuyo estado de auto reproducción y autoexpansión multiplicativa se origina en la llamada comunidad cívica. En este sentido, la comunidad cívica aparece como un concepto extenso que define a una sociedad. Es una suerte de variable generadora de la extensión y calidad del capital social.

Intentando una definición provisional de comunidad cívica, podemos decir que ésta es una especie de situación de equilibrio social sustentado en altos niveles de cooperación,

confianza, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo como atributos distintivos del contexto social, y como condición objetiva y material que determina o influye decisivamente sobre el comportamiento individual.

De acuerdo con el citado trabajo de Putnam (1994) entre las características distintivas de una comunidad cívica madura o en estado de equilibrio, podemos indicar las siguientes: a) existencia de una densa red de asociaciones locales; b) activa participación en los asuntos comunitarios; c) patrones de conducta igualitarios; d) la confianza y la reciprocidad constituyen el sustrato de la interacción social, y e) la observancia y cuidado de la ley se convierten en un atributo de la cultura local, todo lo cual hace que los ciudadanos se sientan motivados a colaborar por el bien común.

Cabe destacar que las características de la comunidad cívica, apuntadas anteriormente, se definen siempre en oposición a la comunidad no cívica, carente de capital social, donde predominan las relaciones de dominación clientelistas, caracterizadas por los siguientes rasgos: a) la participación política y social es organizada asimétrica y verticalmente; b) la sospecha mutua se convierte en norma; c) existe una escasa afiliación a asociaciones locales; d) la corrupción e ilegalidad son una constante, y e) la sociedad queda organizada jerárquicamente, no hay igualdad y, por tanto, los siervos o clientes se sienten impotentes y explotados.

Vistos como un continuum y no como estados consolidados o petrificados, *Comunidad Cívica* y *Ordenamiento Clientelista* constituyen tipos ideales cuya existencia, en forma pura, no se da en ninguna parte del mundo, lo cual significa que en la realidad se manifiestan diferentes grados de clientelismo y comunidad cívica, dando origen a unidades orgánicas complejas de doble cara. En Estados Unidos, por ejemplo, han operado y operan organizaciones clientelistas, empezando por la mafia de origen italiano. En la vida política de ese país han jugado un papel importante en los partidos políticos las organizaciones clientelistas, especialmente las de origen irlandés, lo que no ha impedido, con baches hasta el momento, un balance republicano en la gestión pública.

Una cosa semejante podría decirse en el caso japonés en el que el Parlamento de dicho país está imbuido del tristemente célebre “Pork”, una forma burda de clientelismo político tradicional. Todo lo cual demuestra que si algo caracteriza al continuum comunidad cívica-ordenamiento clientelista es la inestabilidad y no la consolidación plena, por lo que ninguna república democrática que se precie de serlo puede dejar de alimentar a la comunidad cívica, por la vía más efectiva, la inversión en capital social.

Ahora bien, a pesar de lo dicho anteriormente, en la concepción de Putnam sobre capital social y comunidad cívica, es posible advertir también algunas insuficiencias. En primer lugar, resulta notorio que Putnam consigue explicar por qué una región de Italia (el norte) es más cívica que otra (el sur). Su respuesta, como hemos visto, está en la existencia del capital social, entendido como redes de confianza y de reciprocidad y una asociatividad extendida y diversificada que, en el devenir de varios siglos, se convierte en una tradición firmemente arraigada. Pero, en cambio, no logra dilucidar por qué en los marcos de las fronteras de un mismo Estado-nación, en una de sus regiones, el capital social pudo desarrollarse, mientras que en la otra no. A nuestro entender, esta dificultad explicativa, en buena medida obedece a los criterios de análisis utilizados por Putnam, todos los cuales pueden comprenderse dentro de una visión culturalista encerrada en sí misma, que no toma en cuenta el peso de factores objetivos, como las diferentes oportunidades de acceso a la propiedad y los mercados, que configuran en el sur una sociedad (economía) rural basada en el latifundio y un poder centralizado y autoritario, mientras en el norte, con sus comunidades locales relativamente autónomas, florecen los sectores mercantiles e industriales, basados en la actividad de una extensa gama de pequeños y medianos empresarios, que evitan la formación de monopolios, llevan a cabo un uso más o menos racional de los recursos y conforman un gobierno más democrático y menos vertical, que les permite desplegar sus potencialidades empresariales y cívicas, en tanto que, en el sur, la condición de parias sociales o de siervos de la inmensa mayoría de la población, determinó la configuración clientelista del poder verticalmente estructurado y un ordenamiento de la vida social fragmentado y aislado en cuyos marcos se enseñoreó la cultura de la desconfianza y el conflicto social, muy semejante al desenlace que tuvo el desarrollo

latinoamericano, tal como lo hemos intentado ilustrar en los capítulos precedentes de este trabajo.

Todo esto significa que en el análisis de las condiciones para la creación y florecimiento del capital social, no pueden ignorarse las condicionantes del contexto económico y político, como patrones que marcan las oportunidades de desarrollo de que históricamente dispone una sociedad determinada.

En segundo lugar, y quizá aún más importante, resulta el hecho de que Putnam, y se entiende en su carácter de texto seminal que inaugura una nueva visión del desarrollo, apenas alcanza a vislumbrar, como una necesidad estratégica, la inversión social, económica, cultural y política destinada a crear capital social, sin definir un método para su creación masiva y para su reproducción ampliada, aspecto de índole práctica que constituye la principal preocupación de los autores de esta obra; por ello, en nuestro análisis de la realidad latinoamericana, partimos de la hipótesis de que el capital social sí se puede reproducir y adelantamos las tareas urgentes a desarrollar con dicho fin (véase capítulo IV).

Esto último reviste una importancia estratégica toda vez que se entiende que para los países en vías de desarrollo la creación de capital social, así como su acumulación constante y movilización orientada hacia la creación de la comunidad cívica, no será una tarea simple que obedezca a un diseño exclusivamente teórico o de orden técnico, sino que implica enfrentar grandes obstáculos y enemigos poderosos. Es decir, el capital social ha de acumularse en un proceso de lucha y de confrontación política con las fuerzas retardatarias que se benefician del sistema de dominación clientelista; por consiguiente, la movilización de capital social debe orientarse claramente a la transformación del sistema vertical y autoritario de dominación clientelista, como condición indispensable para poder avanzar hacia la creación de la comunidad cívica o de lo que aquí hemos llamado: República Ciudadana, todo lo cual pasa por la necesaria reforma del actual estado latinoamericano, tema al cual están dedicados los siguientes apartados que conforman este capítulo; no obstante, antes de entrar en materia, estimamos pertinente dedicar algunas líneas a establecer el marco de referencia general en el que se inscriben los cambios estructurales

que se están produciendo en el escenario internacional, como telón de fondo sobre el cual se dará el proceso de transición hacia la república ciudadana.

Los cambios mundiales

América Latina requiere de una nueva institucionalidad, que responda a las exigencias de una nueva visión de futuro compartida, para poder superar el impasse en que se encuentra. Los grandes cambios en el modo de producción mundial (Schaff: 1985) y las implicaciones y retos sociales y políticos que éste conlleva, exigen una participación activa del subcontinente en el proceso de globalización. Las repercusiones negativas crecientes sobre el medio ambiente y el tejido social desestabilizan peligrosamente la región y el planeta. Es indispensable construir un nuevo ordenamiento internacional sólido y sobre todo eficiente y eficaz. Capaz de llevar a cabo las grandes tareas de ordenamiento y regulación que requiere el planeta y la especie humana para sobrevivir.

El ordenamiento internacional vigente desde la segunda guerra mundial, ha demostrado ser, por una parte insuficiente, y, por otra, poco eficiente. Las nuevas realidades exigen una organización de Naciones Unidas con mayores atribuciones para garantizar el equilibrio ecológico y con un control ciudadano internacional sobre la eficacia y eficiencia de los programas de desarrollo. La evaluación o satisfacción sobre los resultados de los programas y proyectos estratégicos no puede depender sólo de las autoridades locales interesadas, una vez que haya cesado su mandato, en conseguir posiciones bien remuneradas en organismos internacionales. La dependencia recíproca entre burocracias nacionales e internacionales ha conducido al debilitamiento de los organismos de desarrollo regional y mundial. Recientemente, una alta funcionaria de una organización regional latinoamericana, que había cumplido un papel importante en décadas pasadas, lamentaba la falta de eficacia de su institución, indicando que: "En los setentas éramos un 30% de políticos y un 70% de técnicos, hoy la situación se ha invertido y no hay capacidad para poner en marcha los programas estratégicos". Sin embargo, una institucionalidad nacional eficaz es un paso necesario para poder contribuir a construir una nueva institucionalidad internacional, eficiente y eficaz, libre de influencias clientelares de los gobiernos, capaz de construir un nuevo orden internacional ecológicamente sostenible que permita, al mismo

tiempo, aprovechar, para beneficio de toda la humanidad, las oportunidades que abre el progreso científico-técnico.

Continuar a la zaga del proceso, como hasta ahora, significa aceptar, de hecho, el rumbo y el estilo desintegrador que le están imprimiendo los países desarrollados a los organismos "multilaterales" y a la economía y política mundiales, de acuerdo a su óptica e intereses. La carencia de un liderazgo nacional con visión de futuro propio ha intensificado, como se vio en los capítulos anteriores, las contradicciones internas, resquebrajado el tejido social y amenazado el equilibrio y la sustentabilidad ecológica, debilitando, a su vez, la participación internacional de los estados latinoamericanos.

No puede construirse un nuevo orden internacional sobre la base de una unilateralidad abierta o disfrazada por presiones debajo de la mesa que debilita cada vez más el ordenamiento internacional existente, agudiza la contaminación del planeta aumentando los riesgos de desastres para sectores crecientes de la población, al mismo tiempo que se fomenta el criminal comercio de armas. Si queremos sobrevivir como especie debemos crear un ordenamiento internacional que estimule el desarrollo humano en armonía con el medio ambiente, al mismo tiempo que desaliente con multas y penalidades la contaminación y el armamentismo. Un ordenamiento flexible que permita la protección temporal, que combata el proteccionismo y garantice la sostenibilidad alimentaria de todo el planeta. Un nuevo orden internacional basado en el control ciudadano en cuyo marco las agencias internacionales operen técnicamente, respondan por los resultados de sus programas ante una auditoría ciudadana internacional y no se conviertan en refugio y botín de los políticos clientelares.

La participación activa en la conformación de un nuevo orden internacional pasa por la construcción de una visión de futuro compartida, impulsada por un nuevo liderazgo mundial, que estimule el equilibrio ecológico, el mantenimiento de la paz social interna y entre las naciones, al mismo tiempo que dinamice la participación y creatividad al interior de cada país y región, aportando una nueva visión compartida de futuro.

Las transformaciones internas

Las transformaciones estructurales de América Latina requieren de un liderazgo republicano con visión de futuro. Un liderazgo capaz de distinguir los puntos estratégicos de apalancamiento sobre el sistema político que faciliten una acumulación progresiva del proceso de cambio.

El nuevo ordenamiento institucional no se puede construir por decreto ni de un solo golpe desde el poder. Mientras las diferencias socio económicas mantengan excluidos a amplios sectores de la población, los intereses vigentes aflorarán mimetizando la letra de los decretos reformadores, pero manteniendo la esencia del privilegio. No se pueden construir instituciones efectivas sin el respaldo de una base social ciudadana creciente y organizada; sin que exista un apoderamiento real de la ciudadanía apoyado en su capacidad de incidencia efectiva sobre los órganos de gobierno.

Un Estado republicano es el ordenamiento institucional de la ciudadanía, por la ciudadanía y para la ciudadanía. Es la empresa colectiva creada para mantener, apoyar y fomentar el bienestar general. Es la empresa conformada por todos para beneficio de todos. En esta empresa, como en cualquier otra, el ejercicio de la soberanía por parte de los socios es la principal garantía de que ésta funcione correctamente. A este derecho no se puede renunciar sin dejar de ser república, ni atentar contra su eficacia y eficiencia.

Un Estado fuerte

Necesitamos construir estados fuertes, no necesariamente grandes y mucho menos obesos, capaces de conducir nuestros países como sujetos activos en las nuevas condiciones internacionales. Esto significa que deberán ser actuantes, no enemigos, de una economía democratizada de mercado. Para alcanzar esta meta, en un contexto de desigualdades extremas y de privilegios como el que distingue actualmente a América Latina, es preciso refinanciar progresivamente la hacienda pública. *“Hay que tener presente que en ningún país del mundo, hasta ahora, ha sido posible generar equilibrios sociales sólidos con niveles de gasto público inferiores al 30% del PIB. Para reconciliar un aumento en el nivel de tributación con los imperativos del ahorro y de la inversión privados, tenemos que concederle un papel importante al conjunto de instrumentos de gravación. La tributación*

indirecta del consumo, generalmente realizada a través del impuesto sobre el valor agregado, adecuadamente instrumentada, puede permitir lograr ese objetivo; su sesgo regresivo puede ser compensado con creces por el efecto redistributivo del gasto social que permitirá. Especial importancia merecen también dos tipos de tributos directos y fuertemente redistributivos: Un impuesto directo y progresivo sobre el consumo personal de cada ciudadano (tributando la diferencia entre la renta total y el ahorro demostrado), un impuesto sobre el patrimonio, sobre todo en lo que atañe a herencias y donaciones, y un impuesto sobre los recursos naturales que capture para la nación parte de la renta correspondiente a una favorable dotación de recursos. El castigo ejemplar a los grandes evasores y la ampliación de la base de contribuyentes completarán la obra de reorientación del sistema tributario. Es obligación fundamental del Estado optimizar los recursos fiscales que recibe de la sociedad. Un gobierno de hoy en Latinoamérica debe erradicar totalmente la corrupción, la deshonestidad y la ineficacia para que la administración de cada peso fiscal rinda la máxima productividad en términos sociales y de desarrollo humano.” (Castañeda y otros: 1997).

El hecho de que sea necesario construir un Estado fuerte no significa que no deban hacerse ajustes en su estructura, incluyendo la venta de algunos activos públicos que no estén llenando su función. También alcanzar la estabilidad financiera y dinamizar la economía puede requerir, en algunos casos, del recurso de las privatizaciones. Sin embargo, estas medidas, de ser necesarias, deberán tomarse con absoluta transparencia y creando siempre condiciones para que predomine la competencia, se fortalezca el sector social de economía y no se instalen o cambien de signo los monopolios.

La operación tenazas

Construir una república democrática a partir de un Estado clientelar es una tarea ardua, pero imprescindible e impostergable si se quiere evitar un colapso violento del Estado. Se requiere, por tanto, de una estrategia inteligente que actúe simultáneamente en dos niveles, como tenazas, por una parte, desde las instancias de poder del aparato institucional estatal, por otra, desde abajo, desde las bases, en la construcción de capital social y apoderamiento ciudadano. Una estrategia clara, en cada caso concreto, pero con

una táctica muy ágil y flexible, que se guíe por objetivos y metas de largo plazo y que se mantenga lo más alejada posible de los voluntarismos, dogmas y rigideces formalistas.

En este marco, la construcción de la república debe llevar a la constitución de un Estado sólido y eficaz. Solidez sustentada en la legitimación que le da el control ciudadano y eficacia garantizada por los mecanismos de participación y la acción de pesos y contrapesos que deben distinguir al sistema. En este caso, la participación no se ve como un buen deseo de armonía social romántica y mucho menos como una forma de manipulación populista, sino como una exigencia organizacional de la institucionalidad moderna.

Al igual que las empresas pos-industriales, los estados modernos exigen, por la cantidad y complejidad de las tareas que tienen a su cargo, nuevas formas de gestión que permitan la acción diferenciada, en vez de las respuestas estándar de la burocracia tradicional. La importancia de la participación social en el logro de la legitimidad y eficacia institucional, traducida en desarrollo, se ha puesto en evidencia en el proceso de descentralización italiano estudiado por Putnam y citado anteriormente.

Sobre la base de las consideraciones anteriormente expuestas, en este trabajo, entenderemos por reforma del Estado, en el ámbito latinoamericano, el proceso acumulativo y continuado de mediano y largo plazo, activado para configurar un proyecto de Estado-meta que se irá construyendo poco a poco, según las necesidades históricas de cada país. Esto significa que, en términos prácticos, lo realmente viable es la implementación de programas de reforma mínimos y no maximalistas, definidos a partir de la identificación de una agenda de problemas centrales y una serie de alternativas de solución posibles, limitados por la capacidad de generar consensos y por la evaluación constante de sus resultados, pero enmarcados en una visión compartida de futuro; por que sin proyecto común, simplemente no puede haber proyecto de país.

En última instancia, la reforma del Estado debe buscar su reconciliación con la sociedad civil, lo que equivale a decir que el crecimiento y expansión del capital social,

considerado como motor del proceso de cambio, debe contribuir a renovar o civilizar el aparato estatal, convirtiéndolo en un verdadero instrumento de gestión social y política puesto al servicio de las necesidades de las grandes mayorías.

En consecuencia, para que el proceso de reforma del Estado obtenga los resultados esperados, debe distinguirse por ser un proceso esencialmente democrático, que se realice, en todas sus fases, de cara a la gente y que sea capaz de involucrar a los distintos actores sociales y económicos en la toma de decisiones responsables, apoyándose sin titubeos ni vacilaciones en la movilización organizada de las masas, como garantía de concreción e irreversibilidad de las diferentes medidas de reforma estructural.

Bajo esta perspectiva, en este capítulo señalaremos algunos de los puntos de apalancamiento estratégicos que permitirán impulsar las transformaciones institucionales requeridas, especialmente aquellas que tienen efectos desintegradores sobre los círculos viciosos del sistema estatal clientelar y que contribuyen a generar círculos virtuosos republicanos. En el siguiente capítulo, complementaremos el análisis con las principales medidas y experiencias que contribuyen a la generación de capital social y apoderamiento organizacional y ciudadano de las bases populares.

Puntos de apalancamiento estratégicos

El problema del presidencialismo

De entrada, es preciso reconocer que el presidencialismo, como forma de gobierno, si bien ha logrado operar eficientemente en sociedades con una sociedad civil activa, con umbral de ciudadanía y un sistema legal e institucional de controles ciudadanos, no ha dado los mismos resultados para los estados con bajo umbral de ciudadanía e institucionalidad como los latinoamericanos. Como es sabido, el presidencialismo, tiende a concentrar y centralizar el poder en la persona del presidente y su corte que es la que maneja su agenda (Matus: 1991) y cimienta, desde la cima del poder, las bases del sistema clientelar.

En contrapartida, aunque el sistema parlamentario tiene también limitaciones en condiciones similares de bajo umbral de ciudadanía e institucionalidad, en la medida en que

tiende a distanciarse del clientelismo y del corporativismo, presenta mejores condiciones. Por una parte, permite un nivel de descentralización que favorece la expresión de una mayor diversidad de intereses y por otra, genera y estimula condiciones para las alianzas coyunturales o permanentes de fuerzas y grupos sociales. En este sentido, una vía parlamentaria o una nueva conjunción de transición de parlamentarismo con un presidencialismo restringido, parece ser una meta deseada. Debe tenerse en cuenta, que si bien esta meta es estratégica, no debe anteponerse como requisito al proceso de transformación, ya que podría hacer inviable una táctica flexible. Debe tenerse presente que, en condiciones de bajo capital social y estructuras sociales clientelares, el parlamentarismo e incluso la descentralización pueden ser un excelente refugio del clientelismo.

El equilibrio de todo el sistema

A menudo, resulta común escuchar acerca de la importancia del equilibrio macroeconómico, dentro de bandas de seguridad, para impulsar el desarrollo y mantener sana la economía, siendo fundamental buscar esta meta en un proceso de transformación institucional. Sobre el equilibrio macroeconómico se puede encontrar un consenso bastante amplio en la mayor parte de las teorías del desarrollo. En este mismo sentido, también se ha afirmado, con muchas palabras y declaraciones grandilocuentes pero con poca convicción y éxito, que hace falta un equilibrio ambiental y social monitoreado y conducido por una buena gerencia pública, para darle impulso efectivo y sostenibilidad al desarrollo.

Esta falta de equilibrio no es casual, especialmente en el área de política social, por la resistencia de las estructuras subyacentes de poder clientelar que actúan en función de los intereses dominantes. Se trata, desde luego, de un problema político que no se puede resolver fácilmente, pero sobre cuya transformación, una gerencia pública profesional, con experiencia tecno-política, puede hacer una contribución fundamental.

En términos generales, existen dos puntos de apalancamiento, que nos interesa resaltar, pues tienen un gran poder de incidencia acumulativa sobre el cambio institucional, pero a los que las agencias internacionales han dejado de lado o no se les ha prestado la

importancia del caso, para evitar resistencias abiertas de los gobernantes de los estados clientelares, nos referimos al establecimiento de la rendición de cuentas con un sistema ágil de revocatoria del cargo frente a incumplimientos graves y a la asignación de puestos en la administración pública sólo por concurso profesional, descartando los nombramientos políticos en las gerencias y puestos importantes de ejecución y procurando la profesionalización y permanencia del personal contratado.

En cuanto al primer punto, la rendición de cuentas no debe ser, como hemos dicho, la presentación de un informe para conocimiento de los diputados o ciudadanos, sino un acto ejercido por los jefes ante un poder superior que puede pedirles la renuncia o realizar un proceso ágil de revocatoria del cargo, en caso de incumplimiento de sus funciones. Exige, para que pueda operar libre de demagogia, de un sistema de evaluación de resultados serio y transparente, basado en propósitos y productos esperados, que sea de libre acceso ciudadano. Una evaluación de resultados que se constituya en el principal instrumento de control para la auditoría ciudadana, la Contraloría General de la República y la asignación de recursos presupuestarios en el Parlamento o Cámara de Diputados.

En otras palabras, la rendición de cuentas es, por una parte, un acto de reconocimiento y subordinación frente a la autoridad institucional y, por otra, una reafirmación de la soberanía ciudadana. Esto sólo es posible hacerlo de forma seria si existe un sistema de evaluación confiable y de información transparente. De otra forma, corre el peligro de transformarse en un ritual intrascendente o en un proceso demagógico donde lo que menos interesa son los resultados de la gestión pública.

De cualquier manera, la evaluación y análisis responsable de los resultados de la gestión pública, aun cuando es realizada fuera del aparato gubernamental, constituye un eficaz mecanismo de apoderamiento y participación ciudadana. Un ejemplo destacado de cómo un programa de investigación y difusión sobre el quehacer público ha contribuido a fortalecer la participación ciudadana y elevar la discusión sobre temas de política social y económica, lo constituye el programa "Estado de la Nación", llevado a cabo actualmente en Costa Rica, por las universidades públicas, la Comunidad Europea y La Defensoría de los

Habitantes, iniciado en 1995 (Estado de la Nación 1995-2003). Cada año ha realizado varias publicaciones sobre temas claves de interés nacional, buscando actuar como "alerta temprana" frente a procesos de descomposición o destacar logros importantes de los programas vigentes. Durante el primer año, el programa, para presentar sus resultados, debió financiar una publicación en la prensa nacional. Hoy en día, los periodistas de todos los medios se esfuerzan para ser los primeros en publicar, cada vez más frecuentemente en primera plana, los resultados de las investigaciones. Esta publicación se ha convertido en un punto de referencia importante en el diseño de políticas públicas y en la vida política del país, obligando a los políticos a tomar en cuenta los resultados del quehacer público.

En cuanto al segundo punto, sobre la contratación por concurso de los funcionarios y administradores públicos, aunque pueda parecer una receta tecnocrática que los políticos pueden burlar muy fácilmente, existen algunas evidencias recientes, que demuestran su efectividad sobre la calidad de la administración pública y el desarrollo económico, por lo cual deben ser tomadas con seriedad dados sus alcances y posibilidades para el desarrollo económico y social.

A este respecto, el caso de Polonia resulta paradigmático. En 1992, después de tres años de aplicación de medidas económicas de shock para facilitar el cambio de sistema, la economía del país se hallaba en una situación de estancamiento, el desempleo había crecido vertiginosamente y la situación política se había vuelto inestable. Frente a esta situación los consejos obreros de las fábricas estatales, después de una ardua negociación llegaron a un convenio con el gobierno sobre el futuro de las empresas públicas. Se acordó que se podrían adoptar diversas modalidades, según les conviniera a los trabajadores. Podían comprar las empresas con un crédito del Banco Central, buscar un socio extranjero o nacional que invirtiera en ellas o seguir siendo empresas públicas. En este último caso, la condición que estableció el gobierno para que las empresas siguieran siendo públicas, fue que éstas deberían ser rentables. Caso contrario, serían rematadas por sus deudas. Los consejos obreros aceptaron la condición exigiendo, eso sí, el fin de la intervención de los nombramientos políticos. A partir de entonces, el gobierno actuaría como accionista que define políticas, pero los gerentes serían nombrados por concurso público. Lo interesante de

todo esto fue que aunque la mayoría de las empresas continuaron siendo estatales, su eficiencia y rentabilidad subió, al punto que como producto de la fuerte reactivación del sector estatal floreció el sector privado. Tres años después, a pesar de ser Polonia el país que menos había privatizado de los países del este europeo, el sector privado era más grande que el sector público. En 1989, diez años después del inicio de los cambios, una evaluación sobre las economías de esta región del continente europeo, publicada por el Financial Times destacaba que Polonia era el único país cuyo PIB había crecido hasta en un 20%, mientras que los otros países, incluidas la República Checa y Hungría, tenían resultados negativos y economías como la rusa, donde se mantuvo la reforma desde arriba, se habían derrumbado y su producto era un 45% menor que en 1989.

En Costa Rica se ha tenido una experiencia similar, pero a la inversa, con las instituciones autónomas del Estado creadas en la década de los cincuenta. Inicialmente tenían autonomía administrativa y financiera. El Consejo de Gobierno nombraba los miembros de las juntas directivas por ocho años y sólo se renovaban parcialmente durante cada administración, lo que restringía la ingerencia directa del partido gobernante. La directiva fijaba las políticas de acuerdo a las necesidades del país, pero la gerencia seleccionada con criterio técnico, las ejecutaba.

Todo esto cambio en la década de los setenta con la llamada Ley de Presidencias Ejecutivas y la del 4/3. Por la primera, el Presidente de la República fue autorizado a nombrar la autoridad administrativa y política superior de cada institución y, por la segunda, se definía que cuatro de los directivos debían ser del partido gobernante y tres del partido de oposición, dentro de un esquema bipartidista. A partir de este momento, empezó a decaer la calidad gerencial y técnica de los entes descentralizados y a llenarse de políticos incapaces los principales puestos de dirección. Los resultados negativos son palpables hoy en día en la mayor parte de las instituciones, que pasaron de servir a la ciudadanía a servirse de ella, fortaleciendo, dentro del clima generado, las tendencias corporativas de los sindicatos.

La separación de los políticos de la administración pública directa y la exigencia de resultados a los jefes, se constituyen en condiciones indispensables para el buen funcionamiento del Estado. Es evidente que el actual Estado ha agotado sus posibilidades dentro del actual ordenamiento y que se está hundiendo por su propio peso. Pero eso no quiere decir que el Estado debe desaparecer o reducirse a su mínima expresión, sino que debe evolucionar hacia formas más eficaces de tipo republicano.

La generación de capital social como eje estratégico de la Política social

Históricamente, la política social y la organización tradicional de los sectores populares en los países latinoamericanos, inserta en relaciones clientelares, ha incidido negativamente en la formación de capital social. Acostumbrados a la administración de programas asistenciales, requeridos por la carencia de un sistema de seguridad social, que facilita el manejo de clientelas electorales, la política social no ve más allá de estas actividades, incluidas las tradicionales de educación, salud o vivienda, que también permiten cierto nivel de manejo clientelar. Por esta razón, no se incluyen entre sus metas, propósitos y programas, la generación de capital social.

Por ser el descubrimiento operativo del capital social y de su importancia para el desarrollo muy reciente, no existen instituciones públicas especializadas en su generación en ninguna parte del mundo, como sí las hay para la formación de capital humano.

Por regla general, la formación de capital social ha sido producto de las condiciones existentes en cada sociedad concreta. Ahí donde ha existido acceso a la propiedad y los mercados y, por tanto, la posibilidad de generar su propio ingreso y un sistema democrático de derecho, esto es umbral de ciudadanía, el capital social ha florecido y se ha podido consolidar. En cambio, ahí donde no han existido esas condiciones, no ha podido emerger o se ha tenido que mantener, como un mero elemento de sobrevivencia al interior de los grupos sociales, tal como sucede de manera destacada al seno de las comunidades indígenas.

En síntesis, podemos afirmar que la evolución histórica latinoamericana no favoreció las condiciones para la formación de umbral de ciudadanía ni de capital social y sin capital social, como lo demostró el estudio de Putnam (1994), difícilmente puede haber progreso económico y eficiencia institucional. Este déficit histórico ha constituido el principal lastre para el desarrollo social y económico de nuestro subcontinente y sólo puede ser revertido creando condiciones para el ejercicio de la auto-organización solidaria de las comunidades en los planos económicos y ciudadano.

Atendiendo a esta preocupación, estamos convencidos que la política social, en nuestro contexto, puede y debe jugar un papel estratégico para el desarrollo. Pero, ¿cómo generar capital social, reconociendo que éste no se puede adquirir en el aula escolar o universitaria como el capital humano, sino que requiere de una práctica activa y real? La respuesta está en el diseño de una política social que responda a esta necesidad latinoamericana. Una política que se aparte de los esquemas asistenciales y clientelares tradicionales. Que tome lo mejor de la experiencia mundial, pero que parta del análisis de las necesidades y de la experiencia propia. Que se articule alrededor de las metas buscadas y no sea un traslado mecánico de experiencias de otros países, hecho por "expertos" que no conocen el contexto en que se generaron y que desconocen las mejores prácticas locales.

Bajo este entendido, al menos dos aspectos deben tomarse en consideración en el diseño de una política social que responda efectivamente a las necesidades del desarrollo latinoamericano: a) la integración de los programas y proyectos alrededor de propósitos fundamentales y b) el aprendizaje de la experiencia, especialmente de los programas que han tenido mejores resultados, a los que se les denomina como mejor práctica. En este capítulo, veremos una propuesta de integración de los principales programas sociales para la generación de capital social y en el próximo, expondremos algunos de los casos de mejor práctica en este campo.

La política social tiene varios componentes fundamentales dirigidos a velar por el desarrollo social y la calidad de vida de la población en general. Dentro de estos componentes se destacan: La salud, la educación, la vivienda y la seguridad ciudadana

frente a los desastres. Cada uno de estos componentes frecuentemente se administra, como un objeto en sí mismo, desde un ministerio diferente. Esta separación, si bien permite un nivel de especialización técnica, conduce a una desagregación de metas y de esfuerzos que limita considerablemente las posibilidades de integración y de acumulación de estas actividades en la formulación de metas comunes, especialmente la generación y reproducción de capital social. La integración de estos programas para estimular la formación de capital social, es posible si se introduce una gerencia técnica con visión política y se adopta una política de descentralización de estos programas y de integración de la sociedad civil en su ejecución. Es decir, si se transfiere autonomía en la administración a las regiones, municipios o comunidades, según corresponda a la realidad socioeconómica, más que a las divisiones administrativas formales, frecuentemente desfasadas y desarticuladas. Todo esto tomado en función de una mayor eficiencia de cada uno de los programas, pero sobre todo como una forma de estimular la participación y organización de la sociedad civil alrededor de las actividades estatales que les afectan más directamente. La coordinación superior, desde la dirección del sector social, tendría metas específicas de capacitación organizacional ciudadana, que elevarían el nivel de participación y capital social.

Para lograr esta integración de la política social que nos aleje de la complejidad de los detalles y nos permita afinar el eje estratégico, es preciso una serie de reformas en los diversos programas y una visión sistemática en la conducción del proceso que deje de lado la práctica de la manipulación descarada e incorpore métodos efectivos de apoderamiento y organización. Dentro de las reformas necesarias se destacarían:

- a) Una reforma de la educación elevando y diferenciando sus contenidos e incorporando la capacitación en gestión y organización empresarial y ciudadana. Impulsar la universalización de la cobertura educativa, descentralizando su administración y control a cargo de las comunidades.
- b) Reforma de la salud hacia una visión integral que incorpore a las comunidades organizadas en la gestión, especialmente en el campo de la salud preventiva, incluyendo el control ambiental.

- c) Incorporación activa de las poblaciones beneficiarias en la auto construcción de sus viviendas.
- d) Incorporación activa de las comunidades organizadas en la elaboración de planes para la prevención y mitigación de desastres naturales.

Estas reformas son actualmente pregonadas por los organismos internacionales, pero no se han concebido como un esfuerzo por generar capital social, sino como reformas aisladas dentro de cada programa. Desde esta perspectiva, cuando no han encontrado resistencia directa, se han integrado a los programas sólo formalmente, siendo mediatizadas por las estructuras clientelares y los métodos de “participación” que mantienen el control burocrático e inhiben la organización y apoderamiento efectivos de las comunidades. De ahí la importancia del segundo componente: La organización ciudadana y el apoderamiento efectivo de las organizaciones de base como instrumento activo y garantía del proceso de transformación institucional del Estado.

Como corolario de lo aquí expuesto y de sus posibilidades reales de concreción, baste señalar que una experiencia de integración de metas, destacada por sus logros, ha sido el sistema de Presupuesto Participativo, impulsado inicialmente por el Partido de los Trabajadores de Brasil en el Estado de Río Grande do Sul, en escala municipal y que posteriormente se ha difundido a otros estados y países. Gracias a este exitoso proyecto se ha logrado, no sólo la participación de las organizaciones de base, sino también racionalizar la eficacia del gasto público y educar en gestión pública a amplios sectores de la base ciudadana.

En el siguiente capítulo abundaremos en la exposición de ejemplos sobresalientes de generación de capital social, particularmente los obtenidos en Brasil, gracias a la aplicación creativa del llamado Método de Capacitación Masiva, mediante el cual se ha logrado incorporar a decenas de miles de analfabetas al desarrollo empresarial moderno, logros que por sí solos nos obligan a revisar los procesos de formación de capacidades tradicionales de la política social, restringidos, hasta ahora, a la formación de capital humano (educación y

salud). Dentro del esquema prevaleciente en las ciencias sociales, sobre la acción de la política social, poco espacio existe para poder desarrollar capacidades en personas adultas que pasaron el proceso educativo en su juventud y que, por regla general, se les considera como excluidos. Los éxitos alcanzados por la Capacitación Masiva en organización comunal y empresarial con adultos, sin ningún o con muy bajo nivel educativo, demuestran que es posible formar capacidades que permitan su inclusión. En este sentido, perfilan una nueva área de formación de capacidades organizacionales que, dado su papel estratégico, debe ser incorporada en las políticas sociales e institucionales. Lo anterior obliga a revisar la organización institucional y sus metas, especialmente en el campo de la educación y formación profesional, pero también en otros planos convergentes como la protección civil frente a desastres y la seguridad pública.

En conclusión, el desarrollo debe afrontarse de manera integral, concibiendo a la política social como un factor activo y estratégico. Lejos deben quedar las concepciones de la política social como elemento de compensación y asistencia social. La asistencia y la compensación, en la medida en que se desarrolla el sistema de seguridad social y se garantiza el futuro de cada individuo, deben irse reduciendo al mínimo. La política social debe concentrarse en la formación de capacidades colectivas y asociativas, como factor de desarrollo. Bajo esta perspectiva, debe alentarse una integración de los programas tradicionales en función del desarrollo de las comunidades procurando que cada uno de ellos contribuya, a su vez, a la formación de capacidades ciudadanas y de capital social en sus diferentes formas de expresión.

CAPÍTULO IV

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA BASE SOCIAL

En el capítulo anterior hemos visto que la construcción de una nueva República debe hacerse desde abajo creando una base social con umbral de ciudadanía, pero

impulsada y estimulada, en la medida de lo posible, desde un gobierno que promueva el cambio y nos hemos abocado a enunciar algunos de los principales ámbitos en los que deberá concretarse el proceso de reforma del Estado. En este capítulo, concentraremos nuestra atención en esbozar las formas en que puede producirse el desencadenamiento de la energía latente en la sociedad civil para la edificación de una nueva base social que dé sustento y fortaleza a la nueva República ciudadana.

Para cumplir con esta tarea, empezaremos por definir algunos elementos relativos al rol que les corresponde desempeñar a los distintos actores sociales: El empresariado, la clase media y las masas de trabajadores rurales y urbanos, en el nuevo marco de las relaciones institucionales y democráticas.

En un segundo apartado, destacaremos la importancia estratégica del capital social como factor de desarrollo, insistiendo en la necesidad que tienen nuestros países de realizar importantes inversiones orientadas a su generación y ampliación a todos los niveles.

Siguiendo este mismo orden de ideas, ubicaremos a las formas de organización solidaria y cooperativa como una de las expresiones más nítidas del capital social y como uno de los principales vehículos para su reproducción y expansión, aprovechando la rica experiencia histórica que en el terreno de la asociatividad y la gestión empresarial ha acumulado el movimiento cooperativo internacional a lo largo de sus más de 150 años de existencia.

Con el objeto de evitar malos entendidos, generar escepticismo y alguna que otra interpretación errada, intentaremos, de igual modo, despejar algunas confusiones que se han generado en torno a tres conceptos clave para el desarrollo, como son los de organización, capacitación y participación, a los cuales llamaremos “palabras gastadas”, debido al uso descuidado y “políticamente indispensable” que se ha hecho de ellos por parte de las agencias internacionales de desarrollo y otros grupos de interés vinculados a la esfera gubernamental.

Finalmente, en un intento por resaltar los efectos positivos de una de las mejores prácticas generadas en nuestro continente, analizaremos, como ejemplo de las alternativas posibles para la generación y movilización de capital social, la aplicación del Método del Laboratorio Organizacional en los programas de desarrollo y enumeraremos algunas de las experiencias más relevantes, que lo confirman como una herramienta útil en materia de construcción de capacidades organizacionales, ciudadanas, comunales y empresariales³. Asimismo, detallaremos en un anexo del libro, un resumen sobre los contenidos básicos de la moderna Teoría de la Organización, de Clodomir Santos de Morais y de su Método del Laboratorio Organizacional (LO) como tecnología para la generación masiva de capital social, de manera rápida y al menor costo posible.

Antes de entrar en materia, consideramos necesario precisar que si bien el contenido de este capítulo tiene pretensiones de empezar a vislumbrar alternativas reales de cambio, buscando más en nuestra realidad interna que en los condicionamientos externalistas o de carácter culturalista, no pretendemos tener respuesta a todos los problemas planteados, ni esperamos que lo aquí expuesto sea asumido como la “solución estructural e integral” al subdesarrollo latinoamericano. Lejos de estas pretensiones maximalistas, nuestro propósito es más modesto y consiste simplemente en poner en evidencia un conjunto de indicios que arroja la actual realidad mundial y que señalan la existencia de posibilidades ciertas de cambio, si somos capaces de identificar nuestros lastres históricos y sabemos aprovechar las oportunidades que la globalización y la nueva tecnología nos ofrecen, para hacer avanzar a nuestros pueblos hacia nuevos estadios de desarrollo económico y social.

El modelo de economía mixta, el Estado Social de Derecho y la sociedad civil organizada: Soportes institucionales de la nueva República ciudadana.

³ Cuando afirmamos que se trata de una de las mejores prácticas en materia de capacitación organizacional no pretendemos suponer que sea la única metodología válida, ni que su aplicación en ciertas circunstancias excluya el empleo de otras metodologías. Lejos de intentar siquiera hacer la apología de la metodología de capacitación masiva, lo que intentamos es simplemente poner en evidencia la existencia de herramientas teóricas e instrumentos técnicos y prácticos ya elaborados y ampliamente comprobados, que al inscribirse en una concepción general del desarrollo institucional y republicano como el que aquí hemos intentado delinear, cobra toda su vigencia y utilidad, en el entendido de que la superación de los problemas ancestrales que obstaculizan el desarrollo de los países del llamado tercer mundo no es sólo un asunto teórico, sino eminentemente práctico.

En los capítulos precedentes hemos explicado que la ausencia de una amplia base social, articulada alrededor de organizaciones sociales representativas y estructuras empresariales autosustentables y comprometidas con el desarrollo nacional, ha contribuido a la perpetuación del sistema de dominación clientelista en el que se sustenta el viejo Estado corporativo que mantiene a los países del subcontinente latinoamericano sumidos en el atraso y la postración.

Igualmente es cierto que al finalizar el siglo XX los modelos socioeconómicos, capitalismo y socialismo de Estado, han fracasado como alternativa de desarrollo humano, pues a pesar de los extraordinarios avances de la ciencia y la tecnología y la multiplicación de la riqueza, la brecha entre ricos y pobres y entre opulencia y marginación social, es cada vez mayor, representando una fuente constante de conflicto y de amenaza para la paz mundial.

Pero, al mismo tiempo, debemos aceptar también que hoy en día el mercado es un instrumento irremplazable dada la complejidad creciente de la actividad económica global, indispensable para el intercambio ágil de bienes y servicios en la sociedad moderna y como uno de los factores del equilibrio de la economía. Sin embargo, para que el mercado sea realmente un factor de equilibrio y se estructure en función de una equitativa distribución de los bienes y servicios, debe estar regulado macroeconómicamente por el Estado. Por consiguiente, los principios individuales de libre comercio y libertad económica, lo mismo que los criterios de competitividad, productividad y eficiencia, deben subordinarse al interés nacional, a la preservación del medio ambiente, al equilibrio económico social general y al bienestar colectivo. Bajo esta tesitura, el gran desafío del momento actual consiste en lograr el equilibrio entre mercado e intervención estatal, teniendo al ciudadano como principio, medio y fin de cualquier política pública o social.

Por ello, cuando se piensa en la búsqueda de alternativas al impasse en el que nos hallamos sumidos, no cabe siquiera jugar con la posibilidad de imponer la dictadura de una clase sobre otra, pero tampoco es prudente permitir que se continúe haciendo un uso patrimonialista e indiscriminado del Estado para el exclusivo beneficio de determinadas élites empresariales y políticas en detrimento del resto de la sociedad. Hoy más que nunca

debemos reconocer que el Estado no es otra cosa que la empresa de todos, y que de su funcionamiento eficiente y equilibrado depende el bienestar colectivo.

Esta particular concepción del Estado como empresa colectiva no debe suponer de ningún modo que ésta se administre fría y gerencialmente, como se hace con cualquier empresa privada, sino que su adecuada gestión y administración sujeta a criterios de eficiencia y costo, lejos de invalidar o poner en duda su compromiso y sensibilidad social, debe reforzarlo aún más.

Sin embargo, conviene destacar que el equilibrio no corresponde a una estructura dada, sino a las necesidades acumuladas o al diseño y ejecución de políticas que empujan a la estabilidad, expansión o ajuste de los cambios económicos, tecnológicos o políticos. Dicho en otras palabras, esto significa que alcanzar el equilibrio macroeconómico y social no puede ser un evento casual o espontáneo, sino que requiere de una definición sobre el contenido y la orientación de las políticas del Estado.

En este sentido, la historia moderna de América Latina está plagada de ejemplos que demuestran cómo la sujeción de las políticas del Estado a intereses particulares sólo ha conducido a generar círculos viciosos de ineficiencia e inequidad. En efecto, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, las políticas de sobreprotección del mercado interno, al prolongarse en el tiempo y no establecer un sistema de rendición de cuentas, en vez de dar oportunidad y estimular el surgimiento de un empresariado innovador y competitivo, lo que era su objetivo inicial, generaron un tipo de empresario que, como vimos en capítulos anteriores, bien puede definirse como “rentista” (Rent seeking), siguiendo la definición de Anne Kruger. Este tipo de empresario, incubado bajo el cobijo del Estado y apoyado frecuentemente en conexiones políticas, se caracteriza por hacer sus negocios en las rendijas que abren las leyes y los múltiples reglamentos que suelen acompañarlas. Su actividad principal no se da en función de la eficiencia empresarial, sino de la ineficiencia existente en el mismo sistema.

Los rentistas, quienes no están interesados en soluciones sistémicas que acabarían o restringirían su *modus vivendi*, siguen encontrando en el radicalismo de los fundamentalistas del libre comercio, que sólo actúan sobre los síntomas sin afectar el sistema, los mejores aliados para intensificar sus ganancias a costa de los activos públicos. Hoy en día, esta alianza perversa de empresarios rentistas y políticos fundamentalistas constituye el mayor obstáculo para la emergencia de empresarios innovadores y creadores, pues al igual que en los tiempos de la Colonia, el negocio se concentra alrededor del poder del Estado y los bienes públicos y no en la creación y administración innovadora de empresas.

En este marco, definir una visión compartida de futuro y en función de ella poner en movimiento todas las energías y capacidades de los distintos sectores que conforman la sociedad latinoamericana, constituye uno de los principales retos de los que depende el desarrollo económico y social de esta región del mundo.

En definitiva, no se puede pretender conducir a una sociedad hacia su transformación estructural, limitando la iniciativa de sus creadores y la participación de las diversas fuerzas sociales, al mismo tiempo que se promueve la depredación del patrimonio público. Todo proceso de cambio debe conducir a una renovación del sistema empresarial, que genere espacios y fortalezca el rol de los empresarios creativos, entendiendo, en este caso, por empresarios creativos sólo a los creadores e innovadores de empresas, pero que no necesariamente deben pertenecer al sector privado o administrar unidades productivas de dimensiones grandes.

Por tanto, el establecimiento de un nuevo equilibrio empresarial que tenga como eje a los empresarios creadores exige de una reforma del Estado, una reforma realista con sentido de proceso, orientada por objetivos de largo plazo y no por los dogmas neoliberales en boga. Una reforma que impulse y premie la eficiencia al mismo tiempo que cierre las rendijas en que operan los rentistas. Una reforma que no descarte a priori el papel del Estado durante la transición, sino que, por el contrario, sepa aprovechar la capacidad empresarial y de gestión pública instalada, desregulándola cuando sea necesario para

impulsar el desarrollo. Una reforma que se centre en la construcción de una economía de mercado, es decir, que gire alrededor de sus condiciones de operación e institucionalidad más que en la privatización en sí misma; que establezca un equitativo sistema de estímulos y castigos acorde con las exigencias de capacidad y eficiencia. Una reforma que establezca las bases de la administración moderna en el Estado; que conduzca la reforma del régimen presidencialista introduciendo formas parlamentarias o semiparlamentarias, la rendición de cuentas y la revocatoria de mandatos; que estimule e impulse activamente la capacitación empresarial y ciudadana y que se comprometa activamente con el bienestar social, la impartición de justicia y la defensa de la soberanía nacional. Una reforma, en fin, que conduzca hacia la construcción de un nuevo Estado Social de Derecho⁴ que sea capaz de generar nuevas estructuras institucionales ligadas a la suerte de los empresarios creativos tanto del sector privado como del social, independientemente del tamaño de sus unidades productivas. Una reforma que le dé sentido, le abra espacios profesionales y perspectivas de desarrollo y bienestar a los numerosos técnicos y empleados públicos, actualmente sometidos por la decadencia institucional a un proceso de pérdida de valor social y de perspectiva personal. Que permita reorientar su quehacer gremial y profesional hacia la participación en la construcción de una nueva institucionalidad y el desarrollo nacional.

En este mismo tenor, si de lo que se trata es de generar el clima adecuado en el que los distintos actores sociales puedan desplegar todas sus potencialidades en beneficio de la nación y de crear la institucionalidad de soporte para dicha actividad emprendedora, la recomendación sobre la promoción de las cooperativas, emitida recientemente por la OIT (junio del 2002) arroja luz en el camino, al establecer que una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector social no clientelar, provisto de una sólida cultura ciudadana, integrado por los subsectores: Cooperativo, mutualista y de otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Es decir, se postula que, en las condiciones actuales, el modelo mixto y tripartita, es el que mejor

⁴ Entendemos por Estado Social de Derecho un ordenamiento jurídico, político y social basado en el consenso expresado en una Constitución Republicana, así como en leyes y reglamentos, que permiten a la sociedad y su economía operar en marcos establecidos de respeto y alcanzar nuevos puntos de equilibrio en la medida que resuelve, por esa misma vía, sus diferendos. La insistencia en la connotación de lo social, deviene principalmente de la concepción del Estado como la empresa común financiada por todos los ciudadanos y orientada a satisfacer las necesidades básicas de éstos, sin exclusión alguna.

favorece la aproximación hacia una situación de equilibrio social, cuyo sostenimiento en el tiempo depende en buena medida de que se generen las condiciones para desarrollar un intenso proceso de planificación estratégica y participativa. Estratégica, en el sentido de que la búsqueda del equilibrio macroeconómico general y el bien común, articula en el mediano y largo plazo la estructura global de la economía nacional en sus diferentes sectores y actividades, con las potencialidades y recursos disponibles y de acuerdo a los retos, requerimientos y desafíos que plantea el mercado nacional e internacional. Participativa, porque en su elaboración y ejecución intervienen los diversos actores sociales en pie de igualdad y en un marco donde prima la búsqueda de consensos que permitan aprovechar las ventajas comparativas de cada sector, en aras de aportar al desarrollo general de la nación y no sólo al beneficio inmediato y particular.

No se trataría así de alianzas perversas entre empresarios ambiciosos e inescrupulosos con políticos corruptos y deshonestos, ni de éstos últimos con líderes venales, para seguir perpetuando el saqueo de los recursos públicos y reproduciendo las relaciones de dominación clientelistas, sino de establecer un proceso transparente de concertación social para la definición de las políticas públicas, donde todos ganen y en vez de oponerse entre sí, se definan los espacios de actuación en que cada sector es más eficiente, estableciendo, asimismo, las estrategias de complementación necesarias y los estímulos públicos indispensables sin discriminación alguna.

Bajo esta lógica de relaciones empresariales, el sector privado, creativo e innovador podría aprovechar las oportunidades que ofrecen los más recientes avances tecnológicos para asumir aquellas actividades económicas que requieren fuertes inversiones de capital; por su parte, las empresas del sector social estarían en condiciones de sacar provecho de su arraigo regional y local y del fuerte componente de fuerza de trabajo que las caracteriza, para acometer actividades vinculadas con la producción primaria, la distribución de bienes de consumo inmediato y la prestación de servicios básicos como salud, transporte y vivienda, consolidándose como fuentes generadoras de empleo e ingreso digno para las grandes mayorías; finalmente, las empresas del sector público, atendiendo al interés común y a los requerimientos internacionales de eficiencia y productividad, deberán seguir

ejerciendo el control de las empresas estratégicas de las cuales no sólo depende el equilibrio macroeconómico, sino también el mantenimiento de la soberanía nacional.

Sólo bajo este marco de relaciones equitativas, de complementariedad y cooperación, implícitas en el modelo de economía mixta, es posible consensar un nuevo proyecto nacional capaz de dinamizar las reservas creadoras y la capacidad de participación de toda la población. Esas reservas de creatividad que existen hasta en la comunidad más apartada y que se dilapidan miserablemente por carecer de alfabetización organizacional y empresarial, de información y de servicios, así como de oportunidades institucionales para fructificar y desarrollarse. Un proyecto incluyente, basado en la participación y organización autónoma de los diferentes sectores sociales y grupos de interés, que al mismo tiempo capacite a la ciudadanía y construya una nueva institucionalidad que dé soporte a la creación, a la innovación y al nuevo orden social. Un proyecto cuyo funcionamiento no se abandone al capricho del mercado ni a la imposición estatal, sino que se sustente en el consenso y el equilibrio de poder entre los distintos agentes económicos.

Desde nuestra perspectiva, sólo una sociedad bien organizada y capacitada puede tomar la decisión de cambiar las viejas estructuras corporativas y clientelares y asumir la gestión de una nueva institucionalidad. Por el contrario, una sociedad sin proyecto de futuro y sin capacidad de organización y gestión ciudadana, por más declaraciones de cambio y de llamados a la participación que realice, está condenada a ser arrinconada por las estructuras y los intereses mezquinos que las manejan.

Pero volviendo al punto de partida, debemos recordar que la construcción de una nueva República ciudadana pasa, en primer lugar, por la ampliación de la base social integrada al proceso de cambio, en este sentido consideramos que, en las condiciones actuales, además de lo indicado con relación a la emergencia de un nuevo sector de empresarios creadores e innovadores, para ampliar la base de la clase media es imperativo realizar mayores inversiones en educación, de tal modo que se alcancen incrementos significativos en los niveles de escolaridad de la población y que la educación vuelva a ser un mecanismo de promoción social. En este mismo orden de ideas, otorgar incrementos

salariales a los trabajadores intelectuales y profesionales, en la medida que se mejora la productividad con sistemas modernos de medición de resultados, e introducir mejoras significativas en los servicios de seguridad social, al tiempo que se apoyan y estimulan todas las formas de organización productiva o de autoempleo, son igualmente indispensables para evitar el colapso o desaparición de la clase media.

Por su parte, la incorporación de los sectores de trabajadores urbanos y rurales informales al proceso de transformación institucional aquí esbozado, requiere necesariamente romper las redes del control corporativo y clientelar que impiden su acceso al umbral de ciudadanía y que los mantienen en una situación de parias sociales; por tanto, su inclusión activa en el proceso de cambio, desde una posición autónoma, sólo puede darse si éstos logran vertebrarse alrededor de empresas sociales autogestionarias que les permitan incidir de manera determinante en las políticas de desarrollo social, proceso que, visto desde una dimensión más amplia y en razón de sus efectos de largo plazo, conllevaría a la gestación de un nuevo activo social indispensable para animar y fortalecer los procesos de cambio estructural, el denominado capital social, concepto que por su importancia estratégica, preferimos tratar, de manera más detenida, en el siguiente apartado.

El capital social como factor disparador del desarrollo.

Por capital social, como se vio anteriormente, podemos entender la autoorganización solidaria generadora de redes de confianza y de reciprocidad entre las personas, los grupos y las comunidades. Su esencia es cívica puesto que involucra un compromiso con la administración y el bienestar del todo colectivo, pero este compromiso no depende de un altruismo desinteresado sino del convencimiento de estar gestionando lo propio. Lo que podemos comprender con Tocqueville como “el interés bien entendido” en cuyo marco las normas de convivencia y participación social, sean jurídicas o no jurídicas, formales o no formales, escritas o no escritas, deben cumplirse para garantizar la confianza y el progreso colectivo y personal.

Concebido como un bien público o como un activo social, la utilidad del capital social para el desarrollo va más allá del capital económico o humano. Así hay sociedades

como la rusa que cuentan con un gran capital humano, pero carecen de capital social, siendo por ello presa fácil de los políticos depredadores y de la actividad desintegradora de la mafia. En el polo contrario encontramos –entre muchas otras– la experiencia del desarrollo local del nordeste italiano, la llamada “tercera Italia”, una región del mundo en el que el desarrollo de pequeñas y medianas empresas sociales, organizadas en redes regionales, han sido capaces de controlar las cadenas productivas, compitiendo exitosamente con las grandes empresas industriales tradicionales, e influir de manera decisiva en los sistemas de intercambio y de distribución de la riqueza. De esta suerte, gracias a la organización solidaria, hoy en día, en la región nordeste de Italia, el ingreso per cápita es un 20% superior al promedio europeo, al tiempo que la desocupación es menos de la mitad.

Numerosos estudios, entre los que destaca el ya citado de Putnam (1994) demuestran que el desarrollo de estas regiones no ha dependido ni de iniciativas políticas instrumentadas por los grupos políticos en el poder ni de los efectos automáticos o compensadores de la sana competencia mercantil, libre de injerencias estatistas. Lejos de estas fórmulas acartonadas y que condenan a la pasividad a las grandes masas, el desarrollo local se ha fincado principalmente en su propia capacidad de autoorganización. La fuerza de estas comunidades ha residido en el peso de su cultura económica o empresarial local. En efecto, la existencia secular de numerosas empresas campesinas que, interactúan entre sí para su beneficio colectivo en diferentes campos de actividad económica, ha creado el caldo de cultivo en el que se ha recreado una cultura empresarial de naturaleza solidaria y cooperativista que mantiene viva la convicción de que el desarrollo no viene de fuera sino que se auto genera por los directamente involucrados.

Sin embargo, lo realmente interesante de esta experiencia, para efectos prácticos de la actual situación latinoamericana, consiste en cuestionarnos acerca de si es o no posible crear capital social. Para algunos, la respuesta a esta interrogante es un no definitivo, puesto que –según su propia lógica argumental– los cambios culturales son lentos y requieren de un largo periodo para su incubación y maduración efectivos, amén de que es imprescindible

realizar una serie de transformaciones estructurales que configuren un contexto social y económico más o menos parecido al de aquellas regiones.

Desde nuestro punto de vista, existen suficientes indicios, experiencias históricas sugerentes, así como instrumentos de ingeniería social que han demostrado ser eficientes en la producción del capital social que requiere el desarrollo. Un caso revelador es el de España. Un país centralista por definición, que no había conocido la democracia en siglos y que veinte años después de la muerte de Franco y del retorno de la democracia ha logrado construir una sólida comunidad cívica y un extenso capital social. Existen numerosos indicios que apuntan a señalar que este proceso no se dio por generación espontánea, sino que tiene que ver con la labor desplegada por las organizaciones locales y las comisiones obreras montadas desde los últimos años de la dictadura por los partidos de izquierda, es decir, se trata aquí también de un largo proceso de gestación de una cultura autogestiva y solidaria, en condiciones de represión política y limitado acceso a los medios de producción y los mercados.

Nótese que en ambos ejemplos, el del arco alpino italiano y el de la España postfranquista, estamos haciendo referencia a la existencia de organizaciones sociales que tienen tras de sí una larga historia de cooperación local o comunitaria, que se manifiesta por medio de una actuación en el ámbito económico y social guiada por valores y sistemas institucionales de naturaleza ética o solidaria. Esto significa que la simple presencia de organizaciones formales o informales en una comunidad, no es suficiente como indicador de capital social. Si la existencia de organizaciones fuera suficiente para hablar de capital social, la mafia habría detonado la eficiencia institucional y el desarrollo del sur italiano, cosa que, como es sabido, no sucede.

Así, más que la existencia formal de la organización social, lo que cuenta para el desarrollo local, es el efecto de sus acciones, lo cual está ligado a su comportamiento institucional. En el caso italiano, es justamente detrás de este comportamiento donde se encuentra la diferencia, por una parte en el norte, entre ciudadanos dueños y responsables de su empresa común: El Estado y, por otra en el sur, los habitantes de un verdadero feudo político decorado de lemas y formas republicanas, pero donde las decisiones corresponden

de hecho al "patrón" o capo político, de tal suerte que los habitantes sólo pueden optar por el que más les ofrece.

Esta diferencia esencial nos permite ubicar al capital social en un contexto de valores ciudadanos, en cuyo marco existe un interés común por las normas que regulan las relaciones entre grupos y comunidades generando bienestar; todo lo cual hace que la solidaridad no se limite al grupo propio sino que comprenda la defensa del bien común institucional, garantía de la reproducción de los sistemas de cooperación y mutualismo y del clima de confianza asociado a ellos. En otras palabras, ahí donde existe realmente capital social, las organizaciones velan por sí mismas, pero también por el sistema estatal que garantiza su desempeño. Este compromiso con el mantenimiento del sistema colectivo es el que cimienta el clima de confianza en el que florece la cooperación y solidaridad propias del capital social. Requisito indispensable de la eficiencia institucional y el desarrollo.

En síntesis, ahí donde existe capital social se ha producido un verdadero proceso de apoderamiento organizacional de los grupos y comunidades que eleva su nivel de aspiraciones y autoestima y los impulsa continuamente hacia el logro de nuevas metas que antes no les eran accesibles. De tal manera para quienes se han organizado bajo criterios solidarios basados en la confianza y la reciprocidad se inicia un nuevo ciclo de vida que abre nuevas perspectivas, erosionando primero, para romper después, los modelos mentales de pasividad y dependencia generados por las relaciones sociales de dominación entre clases y grupos.

Ciertamente, en el ámbito de Latinoamérica existen también numerosas experiencias exitosas de organizaciones sociales representativas del tipo de comportamiento institucional asociado a la presencia de capital social, algunas de las cuales expondremos en el siguiente apartado como parte del análisis de la organización solidaria y cooperativa, la cual consideramos como una de las expresiones más nítidas del capital social, destacando, asimismo, el gran aporte que, en este terreno, puede realizar el movimiento cooperativista internacional.

La organización solidaria y cooperativa como germen o expresión del capital social

Como ya hemos apuntado, en el contexto actual de la economía globalizada que genera grandes procesos de exclusión social y de pérdida de la ciudadanía real para amplias capas de la población, resulta de fundamental importancia fortalecer el papel integrador que ejercen las cooperativas y demás formas de economía social, en el entendido de que se trata de instrumentos idóneos para la promoción de la participación y el protagonismo de la población en lo social y económico.

Como vimos anteriormente, al referirnos a la experiencia de la llamada “tercera Italia” las formas asociativas, cuando no se encuentran subordinadas al clientelismo y corporativismo, esto es cuando responden a un proceso organizacional autónomo en condiciones de cultura cívica, presentan condiciones particularmente favorables para desenvolverse en las nuevas condiciones de gestión postindustrial. La participación de los trabajadores en el proceso productivo y la relación estrecha de la empresa con los clientes son requisitos claves para la competitividad y supervivencia empresarial. El contexto asociativo, en condiciones de manejo de la cadena global, desde el financiamiento hasta el mercadeo, ha demostrado tener un alto nivel de eficiencia en la citada experiencia italiana. Ha permitido a las empresas asociativas competir exitosamente con las grandes empresas industriales tradicionales y crear una nueva modalidad de empresa postindustrial, basada en el desarrollo social regional y no en la concentración de riquezas en una empresa externa.

Por otra parte, además de la oportunidad que abre la nueva tecnología, está la exigencia que crean las nuevas condiciones de mercado globalizado a los productores tradicionales de productos como el café, que viven una crisis profunda que no puede atribuirse sólo a un incremento de la producción mundial, sino que tiene raíces profundas en el actual sistema de mercadeo. La venta tradicional “en rieles”, ha permitido en las nuevas condiciones de mercado electrónico, que el café se haya convertido en un producto más del mercado especulativo y que sus precios sean manipulados con facilidad por las grandes comercializadoras, que mantienen elevado el precio al consumidor, mientras estrangulan al productor. Esto ha sido posible gracias, entre otros factores, a que los

principales stocks de café ya no se encuentran, como sucedía en el pasado, en manos de los productores o comercializadores locales, sino en manos de las transnacionales. La unión de los productores y comercializadores locales para organizar el mercadeo directo, por marca regional, como lo hacen los productores de vino, en el ámbito internacional, es una exigencia para la sobrevivencia de este importante sector cuyas repercusiones en la estabilidad económica y social de la economía latinoamericana pueden ser desastrosas. Situaciones similares están viviendo otros sectores empresariales frente a los avances de la globalización. Actuando, ya globalizados, en escala mundial los grandes empresarios locales han pasado, cuando han tenido suerte, a medianos pero más frecuentemente a pequeños empresarios no competitivos. Se trata de una nueva situación que les obliga a unirse si no quieren verse barridos por la competencia internacional. Por lo tanto, la necesidad de establecer formas de cooperación ha dejado de ser una solución recomendada a los pequeños empresarios tradicionales y se ha transformado en un imperativo para la mayor parte del empresariado latinoamericano, si no quiere desaparecer.

Las cooperativas, mutuales y demás formas asociativas o de participación colectiva a las que de manera genérica podemos denominar como sector de economía social o solidaria, tienen, adicionalmente, unos valores y principios históricos que las distinguen de las demás formas de organización social para la producción y que constituyen su principal fortaleza frente a la nueva tecnología y su aporte esencial a los procesos de transformación social, siendo, en consecuencia, el único tipo de empresas que si se apega firmemente a su ideario filosófico o doctrinal, potencialmente estarían en condiciones reales de imprimirle un sentido ético y humanista a la actividad económica y productiva, sin demeritar sus efectos positivos como fuentes generadoras de empleo e ingreso y su papel como puntal básico en la formación cívica de los ciudadanos.

Empero, una consideración de carácter conceptual que conviene subrayar es que los principios y valores de las empresas animadas por la doctrina cooperativa, no deben ser asumidos como una especie de dogma ideológico inamovible o perpetuo, cuya razón de ser se sustente en motivaciones de orden filantrópico o altruista. Se trata más bien de directrices básicas para orientar la acción social de las cooperativas en un mundo cambiante

y dominado por las relaciones de producción capitalistas, constituyendo una especie de guía para la acción empresarial y no un simple producto para el autoconsumo casi religioso o un buen pretexto para la justificación autocomplaciente. Esto es lo que explica que, a la fecha, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) haya formulado tres versiones distintas de los principios universales del cooperativismo (1937, 1966 y 1995) que corresponden a épocas y circunstancias diferentes.

Una síntesis de dichos principios rectores, establecería lo siguiente:

- a) La supremacía del trabajo sobre el capital, con lo cual se rescata el trabajo y su dignidad de la subordinación ejercida por el capital.
- b) La propiedad social de los medios de producción por parte de los trabajadores que como productores directos, son los propietarios y gestores de la empresa y beneficiarios plenos de sus resultados económicos.
- c) La integración horizontal y vertical de las unidades y organizaciones empresariales autogestionarias.
- d) La autonomía e independencia respecto del Estado, los partidos políticos o cualquier otro grupo de interés y
- e) La pluralidad expresada en la no exclusión por razones de índole social, política, religiosa, racial o de sexo.

Visto en sus justos términos, doctrina cooperativa y eficiencia empresarial no tienen por qué estar peleados. Hoy, incluso, la misma empresa de lucro ha reconocido que para incrementar su rentabilidad es necesario ganar la mente y el corazón de sus empleados, así como aprovechar la experiencia que éstos tienen acerca del funcionamiento operativo en las distintas fases de la cadena productiva y, sobre todo, no descuidar el trato directo con los clientes. Con tal propósito, han montado diversos programas de estímulo tendientes no solamente a capacitar técnicamente a sus empleados, sino a convencerlos de que forman parte de “una misma familia”, logrando de esta manera mayor disposición al sacrificio y un compromiso más efectivo con la buena marcha de la empresa. Este proceso ha sido denominado coloquialmente como “ponerse la camiseta de la empresa” y está enderezado

directamente a la psicología de los empleados, siendo como tal una inversión destinada a nutrir ideológicamente el acto laboral.

Por ello, es importante advertir que en el campo ideológico la empresa cooperativa tiene ventajas indiscutibles sobre cualquier otro tipo de empresa, pues en ella la vivencia de los valores y principios éticos no es artificial, ni forma parte de un engaño o una estratagema del gran capital, sino es una realidad tangible que debe desencadenar sinergias positivas para el adecuado desarrollo empresarial.

Pero este activo ideológico, a pesar de su importancia estratégica, tampoco es suficiente en sí mismo para garantizar la sobrevivencia y expansión de las empresas cooperativas, si no viene acompañado de una gestión de alta calidad, basada en las más modernas técnicas de administración y planeación que, dicho sea de paso, constituyen un patrimonio universal que puede y debe ser utilizado por todos aquellos que se hallan inmersos en el mundo de los negocios. En este sentido, consideramos imprescindible que el movimiento cooperativo, dadas las condiciones de competencia que impone el mundo globalizado, aprenda a actuar en el ámbito de la economía global y postindustrial sin depender de la tutela estatal. Ello implica, entre otras cosas, la puesta en marcha de profundos procesos de reconversión productiva que a mediano o largo plazo les permitan acceder al manejo de la cadena global de producción y mercadeo de los productos y servicios que generan los productores tradicionales, de tal forma que se ponga freno a los procesos de exclusión social y económica que, como en el caso del café, hemos detallado líneas arriba.

En este mismo orden de ideas, es imprescindible aprovechar las oportunidades que abre la nueva tecnología de organización y producción para las formas asociativas como se ilustró con el caso de la tercera Italia, así como las posibilidades que ofrece la capacitación masiva –que se verá más adelante– para organizar y alfabetizar empresarialmente a amplios sectores populares que merced a su re-inserción productiva contribuyan a ampliar el mercado interno, base y sustento del desarrollo industrial autónomo.

Pero no todo está por hacerse y aún a pesar de la forma en que el clientelismo y el corporativismo subordinaron la acción social del cooperativismo latinoamericano a las lealtades personales y políticas, reduciendo su capacidad de acción y su influencia social, existen valiosos ejemplos que demuestran la eficiencia de la empresa cooperativa tanto en términos ideológicos como gerenciales, veamos algunos de ellos.

En Colombia, en agosto de 1972, un grupo de trabajadores de una empresa avícola privada, renunciaron en masa a esa institución para crear una empresa propiedad de los trabajadores. De este modo, surgió la cooperativa de producción y trabajo “Vencedor”, la cual al hallarse inmersa en la producción de pollo ha logrado la integración vertical de sus procesos, que van desde las granjas de reproductores y reproductoras, hasta la comercialización directa al consumidor, incluyendo plantas de incubación, granjas para engorde de pollo y plantas de beneficio, así como mercadeo a través de cadenas de supermercado, asaderos, restaurantes móviles y diferentes puntos de venta.

Dado el grado de competencia en el ámbito nacional e internacional que existe en la industria avícola, la cooperativa incorpora la mejor tecnología genética y de producción que le garantizan su desarrollo interno y el pago de una remuneración al trabajo aportado por sus asociados, por encima del promedio nacional.

Actualmente Coopvencedor cuenta con más de 200 asociados, dispone de activos sociales que superan los tres millones de dólares y posee un patrimonio cercano a los dos millones de dólares.

En este mismo país, opera una entidad cooperativa de segundo grado denominada Coopsalud, cuya misión consiste en llevar los servicios de salud a la población en general de una manera eficaz, eficiente y oportuna con tarifas económicas.

Creada en 1987, es en la actualidad la primera Clínica Cooperativa del país, que cuenta con instalaciones y equipos propios brindando atención de medicina general, medicina especializada, odontología, laboratorio clínico, rayos X, hospitalización, cirugía y maternidad.

Sus activos sobrepasan los 350 millones de pesos colombianos y tiene un total de 12,000 beneficiarios con base en convenios suscritos con más de 150 entidades, tanto del sector solidario como privado⁵.

En el año 2002, Coopsalud ocupó el vigésimo tercer lugar de las empresas más grandes en Colombia y fue la segunda empresa empleadora del país. Actualmente esta cooperativa es responsable de proveer el 25% de servicios de salud a la población colombiana.

En México, después de una cruenta lucha sindical que se prolongó por más de dos años, en 1986 se constituyó la Sociedad Cooperativa Trabajadores de Pascual, que desde su fundación ha sostenido una intensa competencia con las grandes transnacionales norteamericanas: Coca-Cola y Pepsi-Cola por el control del mercado de bebidas refrescantes, hechas basándose en jugo y pulpa de fruta natural, en un país considerado como el segundo consumidor mundial de bebidas envasadas. Logros que sólo han podido alcanzarse gracias a la unidad interna de la empresa y a la visión innovadora que la distingue en la adopción de tecnología de punta y en el establecimiento de sistemas de mercadeo accesibles a la población en general, a pesar de sus reducidas inversiones en publicidad comercial.

Actualmente la Cooperativa Pascual cuenta con 2,000 asociados y cerca de 3,000 empleados. Dispone de tres plantas de producción y envasado, decenas de bodegas y cientos de puntos de distribución en todo el territorio nacional, colocando parte de su producción en el sur de Estados Unidos y algunos países de Centroamérica.

En Costa Rica, resultan igualmente destacados los ejemplos de la Cooperativa Dos Pinos y COOPESA. La primera de ellas actúa en el sector lechero, siendo la empresa líder en el ramo en el ámbito mundial por la enorme diversificación de sus productos (más de cien). Actualmente controla el 60% del mercado costarricense y tiene prevista la

⁵ Información tomada de Pineda Suárez, Carlos et al. Cooperativismo mundial 150 años. Impresiones Consultamerica, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1994.

implementación de importantes planes de expansión que le permitirán colocar sus productos en diversos países de América Latina. COOPESA, por su parte, se distingue por la alta calidad de los servicios prestados en el ramo de la reparación de aeronaves, lo que le ha permitido ocupar plenamente a sus 800 socios-trabajadores y facturar ingresos anuales cercanos a los 30 millones de dólares.

Como puede apreciarse, en los países latinoamericanos existen en la actualidad numerosas cooperativas y organizaciones de economía solidaria de diverso tipo a las que se les han sumado recientemente centenares de empresas quebradas y reabiertas bajo administración cooperativa en Argentina y Uruguay, que en algún grado asumen las características de esta forma de producción autogestionaria a nivel microeconómico, es decir, en cuanto unidades productivas de base. Lamentablemente, en la inmensa mayoría de estos países y en el ámbito continental, el conjunto de estas organizaciones de base no opera realmente como un sector integrado y, por lo tanto, carece de presencia macroeconómica.

Por esta razón, una de las principales tareas del movimiento cooperativo y de economía solidaria consiste en superar la subordinación a los partidos clientelares y la tradicional marginación en la que las distintas formas de organización social se han mantenido en nuestros países durante décadas, para impulsar la formación de un sector social integrado que sea capaz de coordinar su actividad económica y participar unitariamente en el mercado a través de mecanismos diversos como son los organismos de integración, los convenios, sistemas conjuntos, etc. Todo ello encaminado a ejercer una verdadera influencia macroeconómica que empuje al establecimiento de una auténtica economía mixta integrada con la participación igualitaria y equitativa de los sectores público, privado y social. A este respecto, existen importantes disposiciones o avances legislativos y jurídicos en países como México, Colombia y Honduras, en los cuales el sector de economía social ha obtenido reconocimiento constitucional, sin que a la fecha se haya actuado en consecuencia, otorgándole los estímulos y apoyos que requiere en igualdad de condiciones y de prerrogativas, comparativamente con los sectores público y privado.

No obstante lo anterior, consideramos que el avance hacia la nueva República ciudadana sólo es posible si se fortalece el desarrollo de formas de producción autogestionarias, lo mismo que el poder organizado en lo económico, político y social de los trabajadores y sectores populares como fuerza impulsora del cambio. En este sentido, el sector de empresas de economía social, puede constituir en nuestros países el punto de partida y la infraestructura para la construcción de los cimientos de una nueva República de ciudadanos libres, cuya libertad se cimienta firmemente sobre la autosustentabilidad económica que les representa su adscripción como socios de empresas competitivas y rentables. Pero todo esto sólo es factible, si este sector solidario se asume como movimiento social y se orienta desde ya a materializar, en forma innovadora y creativa, las características y potencialidades de esa forma original de producción, hasta los últimos límites del sistema capitalista vigente, evitando, en todo momento, acabar enclaustrada o absorbida en el proceso de consolidación hegemónica del capitalismo en lo económico o subsumida a las relaciones de control corporativo o clientelar.

Visto desde el ángulo de la acción reivindicativa de lo que se trata es de luchar por acabar con la opresión de la sociedad política (Estado) sobre la sociedad civil, estableciendo para ello un nuevo marco de relaciones entre Estado y sociedad con el objetivo de lograr una auténtica autonomía de la sociedad civil que permita su participación en la gestión económica, social, cultural y política del Estado. La acción colectiva del movimiento cooperativo y de economía solidaria no debe pretender ignorar, combatir o sustituir al Estado como representante social sino poner la iniciativa de la sociedad al servicio del bien común, colaborando corresponsablemente con el Estado en su deber de procurar la convivencia pacífica mediante la realización de la justicia social, para lo cual –como se indicó anteriormente- es necesario construir un verdadero Estado Social de Derecho que oriente su actuación bajo un nuevo sistema de relaciones en el ámbito económico, político, social y cultural, basado en el respeto al derecho de autorganización y autogestión social, empresarial y comunitaria.

Establecido lo anterior, vienen las preguntas de rigor. Si bien se puede aceptar el éxito que han tenido algunas cooperativas de pequeños y medianos productores y tomarlo

como ejemplo a seguir, ¿será realmente posible generalizar esta experiencia? ¿se podrá crear con esa inmensa masa de excluidos que habitan el continente, muchos de ellos analfabetas residentes de favelas donde pululan los delincuentes y drogadictos, cultura cívica y organizaciones comunales y empresariales capaces de resolver sus problemas y además construir progresivamente una nueva base social capaz de transformar los estados clientelares en repúblicas ciudadanas? ¿no será todo este planteamiento sólo un buen deseo que se le quiere imponer a la realidad de forma voluntarista o como dicen en inglés wish full thinking? Estas preguntas tienen particular sentido y resonancia sobre nuestras entendederas, no sólo por la magnitud del problema del desempleo y la pobreza continental, sino por la constatación sistemática de los muy bajos resultados alcanzados por los programas sociales existentes que pretenden el apoderamiento a través de “capacitación” y “participación” de los grupos excluidos, invirtiendo en la realización de dichas actividades, miles de millones de dólares anualmente.

Efectivamente, la tarea es inmensa y no puede lograrse con dólares, mientras persista la confusión sobre los conceptos e instrumentos claves para el apoderamiento de los excluidos como la capacitación en organización y la participación. Confusión que tiene raíces teóricas, pero que se mantiene principalmente por ser funcional al sistema clientelar que permite subordinar los programas y proyectos a sus fines, estando muchas de las agencias internacionales más interesadas en quedar bien con los gobiernos que en esforzarse por lograr realmente los objetivos y metas buscados.

Dicha confusión tiene que ver con el inadecuado manejo de conceptos estratégicos indispensables para la generación de capital social, tales como organización, participación y capacitación, a los que llamaremos palabras gastadas.

Vale decir que esta imprecisión y confusión es un problema generalizado en escala mundial que parte de las agencias de desarrollo, se empotra en las políticas gubernamentales y toma dimensiones grotescas en la ejecución práctica de los proyectos.

En tal virtud, al ponderar su importancia estratégica, como instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo, consideramos pertinente tratarlos de manera más extensa en el siguiente apartado de este trabajo.

Las llamadas “palabras gastadas”

Organización, capacitación y participación, son parte de los nuevos términos estratégicos utilizados en la mayor parte de los programas y proyectos de desarrollo social, impulsados por las agencias internacionales, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Se considera su uso, conjuntamente con el de poder y empoderamiento, como indispensables para poder presentar y conseguir financiamiento para proyectos de desarrollo social. Utilizarlos en los proyectos, se ha convertido en un requisito “políticamente correcto”, para definir su carácter promocional y de desarrollo humano y distinguirlos de los tradicionales y desprestigiados proyectos asistencialistas y clientelistas. Pero los logros no llegan o son muy escasos en la ejecución de estos proyectos. El asistencialismo y el clientelismo siguen operando de manera abierta o encubierta bajo el discurso “participativo” afectando los resultados.

¿Por qué fracasa la mayor parte de estos proyectos que procuran involucrar a la gente en el desarrollo para que salga de la pobreza? ¿Por qué hablando el mismo lenguaje técnico los ejecutores de proyectos dicen cosas tan diferentes? ¿Por qué algunos, los menos, si logran algún nivel de éxito? En la respuesta a las primeras preguntas se podrían mencionar muchos factores que intervienen en procesos de esta índole, tales como los institucionales, técnicos y culturales, pero quedarse en estos aspectos sería dejar de lado un denominador común de la mayor parte de este tipo de proyectos, que es el verdaderamente importante porque define la práctica de ejecución. Es decir, la visión epistemológica implícita, cuando no explícita de las agencias y gobiernos que le atribuyen a “la ignorancia y pobreza”, la falta de participación de las poblaciones en los proyectos impulsados por ellas para superar la pobreza y que ubican la “solución” de “superar” la ignorancia a través de procesos educativos o de apoyo técnico desarrollados por “facilitadores” externos.

En términos reales las agencias parten en su práctica, independientemente del discurso formal, de los siguientes supuestos implícitos, por regla general, en el diseño de sus proyectos:

- a) Que conocen la situación de los pobres y tienen una solución, que hay que saber vender, para que los “beneficiarios” la tomen como suya y “participen” en su ejecución;
- b) Que la mejor forma de “capacitar” a los beneficiarios, para ejecutar el proyecto, es a través de alguna forma de educación (formal o informal) con el apoyo y seguimiento del “facilitador”. De hecho, en la práctica, no pueden concebir un desarrollo autónomo basado en el desarrollo de las capacidades de la gente, pues “los beneficiarios necesitan ayuda para salir de su situación”.

Esta visión epistemológica contribuye, conjuntamente con la imprecisión conceptual, a dejar de lado aspectos esenciales de la naturaleza del proceso de desarrollo de capacidades especialmente de un factor estratégico como lo es el de capacitación en organización, instrumento clave del desarrollo.

En consecuencia, dada su importancia, la evaluación de cualquier proyecto de desarrollo debe empezar por definir qué es organización, concepto asociado estrechamente, con los de capacitación, participación y apoderamiento, entre otros.

La organización social mucho más que sus expresiones formales

En los reportes de los promotores de las agencias internacionales y de los organismos gubernamentales es frecuente encontrar actas constitutivas de organizaciones sociales como evidencia de su existencia. La dimensión formal del acto de crear una organización, puede ser un elemento importante, pero no es garantía de que realmente exista una organización. Muchas de estas actas son firmadas por las comunidades, después de un almuerzo o refrigerio financiado por la institución patrocinadora, a solicitud de los mismos promotores para cumplir metas institucionales. En algunos casos la organización no pasa de esa reunión, lo cual significa que sólo existe en el papel.

En otros casos se consideran como organizaciones activas, por ejemplo, a los grupos de pre-cooperativistas que han llevado un curso sobre legislación u otra materia análoga. Se parte del supuesto que la asistencia a un curso cualquiera los habilita como organizaciones, pero la organización es mucho más que un curso de instrucciones o un acta constitutiva escrita en un folio legal, la organización es ante todo, una red de relaciones establecidas entre las personas con un fin determinado, que sólo se puede construir por la interacción entre sus integrantes.

Del mismo modo que el átomo es un sistema en interacción basado en la acción recíproca de las propiedades cambiantes de sus componentes (núcleo, protones, neutrones) (Capra, 1985), la organización es una red de relaciones entre personas y grupos con diverso peso e intereses que interactúan entre sí buscando un fin común. Como la dinámica de fuerzas al interior del átomo, la interacción organizacional, para poder construir la red de relaciones demanda la no-interferencia externa, o sea, la autonomía plena para sus integrantes. Cada individuo debe actuar con su propio peso, sin injerencias externas, para que el sistema adquiera vida propia y se ponga en marcha.

Las limitaciones a la autonomía en la acción organizada afectan el proceso de construcción de la red y por ende los procesos de apoderamiento social. Por tal razón, si se desconoce el carácter de sistema que tiene la organización social confundiéndola con sus componentes, se llega a decisiones equivocadas como las que se toman alrededor de muchos proyectos que procuran la formación de los beneficiarios, como si se tratara de un proceso de instrucción o adiestramiento técnico.

Se excluye de este modo, aunque abunde en el discurso, la autonomía del sujeto para definir sus necesidades y soluciones, las cuales, en la práctica, siguen siendo orientadas desde “afuera”.

La falta de autonomía afecta, además, las posibilidades de capacitación en el área de organización y gestión, facilitando la reproducción de comportamientos culturales encubiertos y factores externos que tienden a reforzar las relaciones de dominación clientelistas, puesto que sin autonomía no es posible la capacitación organizacional.

Instrucción en vez de capacitación

Existen valores en la matriz ideológica y en la práctica educativa dominantes que inducen frecuentemente, ya sea de manera abierta o encubierta, a la confusión de instrucción con capacitación.

Así, a pesar de existir un amplio consenso, al menos formalmente, en entender la capacitación como el proceso de “habilitar o preparar para el manejo técnico o para el desempeño en la vida económica y social”, en la práctica, se confunde a menudo este término con la transmisión de conocimiento o información sobre el tema. Esta confusión no es casual, varios factores contribuyen a su reproducción.

El hecho de que en los procesos de capacitación se incluyan cursos completos de instrucción, ha contribuido a que estos cursos, e incluso hasta las formas didácticas de transmisión de conocimiento (dinámicas de grupo, socio-dramas, etc.) sean denominadas como capacitación, cuando en realidad son instrumentos auxiliares que facilitan el proceso de instrucción y capacitación, pero que por sí mismas no capacitan. Algunos cursos de “capacitación” que se anuncian en los diarios o revistas especializadas, dentro de los cuales aparecen incluso de computación, no pasan de ser cursos instructivos donde exclusivamente se explica cómo funciona una computadora o un programa de cómputo frente a una pizarra. Esta confusión de instrucción con capacitación ha ocasionado que la relación con el objeto, elemento esencial del proceso de capacitación quede relegada a un segundo plano, afectando negativamente los resultados, especialmente en aquellas áreas estratégicas para el desarrollo y fomento de la organización social.⁶

“Participulación” como forma deformada de participación ciudadana

Con bastante frecuencia, se insiste en que los beneficiarios de los programas de desarrollo deben involucrarse en la ejecución de los mismos y que la sustentabilidad del

⁶ Para abundar en la diferencia conceptual existente entre los procesos de instrucción y capacitación, así como en sus consecuencias prácticas para el desarrollo organizacional de las grandes masas populares, véase el anexo de este trabajo en el que se presentan, en forma más amplia, los fundamentos epistemológicos que dan sustento a la moderna teoría de la organización autogestionaria.

programa a largo plazo se basa en su adopción por los destinatarios, haciéndose llamados recurrentes a la participación constante y al diseño de esquemas de corresponsabilidad.

Sin embargo, los beneficiarios de los programas de desarrollo, al carecer de organizaciones autogestivas por no haberse respetado la autonomía del sujeto en la construcción de su red de relaciones y al haberse limitado la capacitación al módulo de instrucción sin entrar en contacto directo con el objeto, siguen evidenciando una aparentemente inexplicable renuencia a la participación activa.

Frente a este panorama desalentador y frustrante, la dirección centralizada y burocrática en manos de los facilitadores externos, apenas alcanza a vislumbrar como solución a la apatía e indiferencia de los acreditados por el programa, en el mejor de los casos, el reforzamiento de las dinámicas de animación o motivación de los participantes, apelando a técnicas de psicología de masas y a la repetición de sermones interminables, pronunciados por agitadores profesionales que se contratan ex profeso, acerca de la importancia de la participación social. En el peor de los escenarios y que lamentablemente casi siempre termina por imponerse, se recurre simplemente a la reproducción de las relaciones de control clientelistas, lográndose la movilización de las masas exclusivamente sobre la base del intercambio de intereses, mediante la entrega de incentivos materiales o económicos cada vez que se requiere contar con el respaldo, aceptación o movilización física de los beneficiarios para el cumplimiento meramente formal de las metas del programa.

De este modo, más que una participación genuina, voluntaria y consciente, se da una caricatura de participación social que, acertadamente, el profesor Raff Carmen (1996) de la Universidad de Manchester, Inglaterra, ha calificado como “participulación”, es decir, una forma de manipulación política encubierta en una supuesta participación social.

Conviene, finalmente, advertir que esta forma de “participulación” llega incluso a justificarse abiertamente, sobre todo en aquellas circunstancias en las que los beneficiarios intentan desbordar los límites establecidos en los programas de desarrollo, unilateralmente definidos por las agencias internacionales y los gobiernos locales. En estas condiciones, los intentos de participación autónoma son considerados como subversivos y anárquicos y, por

regla general, se atribuyen a la injerencia de grupos ajenos a la comunidad o región beneficiaria del proyecto.

En síntesis, la visión desagregada y paternalista de los conceptos de organización, capacitación y participación y los intereses creados del sector tradicionalista de las agencias de desarrollo, se combinan para que no exista interés real, a pesar de las evidencias mostradas por los resultados negativos en la ejecución de sus proyectos, de revisar su marco de referencia y acción. Opera en estos casos una especie de “disonancia cognitiva”, que para no ver cuestionada su formación e intereses, no sólo les impide reformarse a sí mismos, sino que los lleva a desconocer los resultados exitosos de otros métodos de capacitación organizacional.

Al dejar por fuera, por las razones antes mencionadas, el ajuste en la concepción de la organización, capacitación y participación de la población del campo y de la ciudad, el sector conservador de la “Industria del Desarrollo”, interesado más en satisfacer a los gobiernos que en lograr las metas del desarrollo, se aleja, de hecho, de la posibilidad de generar organizaciones reales, no ficticias, que estimulen la participación comunal, generen empleo y conformen umbral de ciudadanía y nuevo capital social.

Por suerte para los excluidos y las naciones en desarrollo, esta confusión se ha empezado a superar conforme se desarrolla el Método de Capacitación Masiva del Laboratorio Organizacional, creado por el sociólogo brasileño Clodomir Santos de Moraes. Este método, desarrollado inicialmente en el seno de organizaciones populares como las Ligas Campesinas de Juliao y consolidado en el proceso de reforma agraria hondureña de los años setenta, se basa en una práctica real donde los grupos adquieren capacidades organizacionales creando la red de relaciones que les permite resolver sus problemas y necesidades inmediatas; donde los recursos siempre insuficientes contribuyen a tensar el arco creativo e impulsar el desarrollo organizacional. Se trata de un método con más de treinta años de práctica en las condiciones más difíciles, y aún así o quizá mejor gracias a ello, con logros destacados en organización comunal y empresarial en tres continentes (Carmen y Sobrado, 2002). Este método puede mostrar logros, no debido a millones de

dólares donados, sino al desarrollo efectivo de las capacidades de la gente en organización solidaria. Organización autónoma capaz de generar apoderamiento real y efectivo de los analfabetas más pobres transformándolos en ciudadanos y empresarios. Centenares de empresas creadas con obreros agrícolas durante la reforma agraria hondureña sobreviven hoy en día, como empresas mercantiles, asociadas en federaciones de cooperativas. Otros centenares han surgido al calor del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra (MST) y miles más en diversos programas estatales y municipales de Brasil, como podrán apreciarlo quienes deseen mayor información sobre el método y sus logros, incluidos en el resumen teórico metodológico y de información sobre las principales experiencias continentales que aparecen en el anexo de este libro, veamos por el momento, en el último apartado de este trabajo, lo que se considera como la forma más acabada de esta innovadora metodología de capacitación masiva, así como algunas de las líneas de acción estratégicas que se derivan del presente análisis.

Hacia la construcción masiva de capacidades organizacionales ciudadanas y empresariales

Los Sistemas de Identificación de Proyectos de Inversión

Actualmente, la forma más avanzada del método de capacitación masiva, en el ámbito estatal, lo constituyen los programas de formación de cuadros identificadores de proyectos de inversión y de promotores de capacitación en organización dentro de las comunidades. Se trata de proyectos conocidos en Brasil como Programas de Generación de Empleo y Renta (PROGER), que se activan para poner en marcha un Sistema de Participación Social para la Identificación de Proyectos de Inversión, operado por las mismas comunidades y sus organizaciones.

Este proyecto tiene como componentes iniciales la formación de 50 Técnicos en Desarrollo Económico (TDE) y al menos 600 Auxiliares de Proyectos de Inversión (API).

Los Técnicos en Desarrollo son rigurosamente seleccionados entre varios centenares de aspirantes (que acuden atraídos por las condiciones de la beca que se les ofrece) y son

formados en un proceso intensivo, teórico-práctico, en economía aplicada, en formulación y evaluación de proyectos productivos y en cooperativismo, siendo capacitados desde el inicio en auto-organización en condiciones de internado muy espartanas. Se les prepara para operar en condiciones de baja tecnología en las comunidades más pobres.

Los Auxiliares de Proyectos de Inversión son miembros de las comunidades, formados por los TDE durante su práctica, que tienen al menos sexto grado y que desean formarse en recolección y ordenamiento de información básica para formular proyectos y capacitarse en el manejo de los principios y métodos de la organización empresarial y comunitaria.

La formación de estos equipos técnicos culmina a los seis meses con la elaboración de al menos 600 perfiles de proyectos (posibles de realizarse con recursos locales) y la conformación de organizaciones regionales de API. Estas organizaciones integran a los API de cada sub-región que coordinan entre sí, con la ONG de los TDE y las instituciones de desarrollo, integrando y seleccionando los mejores proyectos.

En una primera fase, se actúa con apoyo institucional, estimulando la formación y el desarrollo de organizaciones de base y cuadros locales promotores de la organización social. Luego, en la medida que crecen y se fortalecen las organizaciones de los TDE y API, éstas deben poder vivir de los servicios que prestan a las organizaciones y empresas comunitarias, lo cual implica que no se les forma para ser empleados públicos, sino para formar sus propias ONG o empresas de servicios autosustentables.

Si se valora en sus justas dimensiones y en función de sus resultados concretos, el SIPGEI, es la base de construcción de capacidades empresariales y ciudadanas (capital social) y de un movimiento popular sólido y creciente que representa una superación cualitativa respecto del viejo esquema de dominación o subordinación corporativa y clientelar. Se crean así condiciones idóneas para el surgimiento de una nueva fuerza social con una ética solidaria y valores ciudadanos, capaz de incidir, a mediano y largo plazo, sobre la vida política nacional. No se trata de organizaciones que crecen a la sombra de

partidos y patrones políticos, sino de una transformación cualitativa de la política, que puede incluso empujar la transformación interna de los partidos.

Destacamos la experiencia del Método de Capacitación Masiva por haber estado los autores relacionados estrechamente con las experiencias de esta metodología desde hace varias décadas, y por ser quizá la única experiencia surgida en los países en desarrollo que ha tenido una consolidación metodológica sistemática durante más de tres décadas. No obstante, sabemos de la existencia de otras experiencias importantes, como las de la Fundación Carvajal de Colombia y algunas de la Fundación Interamericana, donde se han obtenido resultados importantes, gracias a que se ha respetado la autonomía de los grupos de base permitiendo el desarrollo de las capacidades y el potencial de la gente.

Es por ello que pensamos que si se estudia y sistematiza la mejor práctica realizada por las organizaciones populares y las instituciones de desarrollo, se puede acceder progresivamente a las metas del desarrollo económico desde abajo y con un cimiento social e ideológico muy consistente. Sin duda, la tarea es inmensa y no existen soluciones mágicas, y mucho menos únicas, pero sí un gran potencial en las experiencias conocidas y un abanico inmenso de alternativas adicionales en la práctica cotidiana de las organizaciones de base.

Possibilidades de acción

Como podrá apreciarse, lo importante, para los efectos prácticos del presente estudio, es señalar que existen instrumentos efectivos y de bajo costo individual con los que se puede actuar de inmediato desde la base, para impulsar el proceso de apoderamiento y construcción ciudadana. Llamar la atención acerca de la existencia de alternativas ciudadanas reales a la organización clientelar y corporativa tradicional que actualmente sirve de sustento al estado clientelar, es imperativo destacarlo, pues mientras mantengamos en nuestra mente el estereotipo de la organización corporativa, como única forma de acción colectiva, no tendremos perspectivas de cambio, sino desesperanza. Por ello, hemos insistido en que es posible, con la nueva tecnología organizacional, masificar estas

organizaciones, contribuyendo a que se hagan cada vez más fuertes en recursos y capacidades. Con este trabajo, en suma, hemos intentado dejar constancia de nuestra convicción respecto a que se puede ir resquebrajando el sistema clientelista, obligándolo primero a evolucionar hacia formas de dominio más restringidas y aglutinar progresivamente condiciones macro políticas más democráticas y una fuerza política y social capaz de imponer las transformaciones republicanas necesarias para el desarrollo futuro de nuestros pueblos.

Capítulo V

A Manera de Epílogo

Este ensayo ha tenido como propósito general incursionar en la dimensión interna del desarrollo latinoamericano, reiteradamente dejada de lado por la academia y los políticos, procurando hacer un abordaje que tiene implicaciones importantes para la teoría, pero sobre todo, para la práctica política.

Un resumen de las principales conclusiones que se derivan del presente estudio, puede expresarse en los siguientes términos:

- 1) La naturaleza clientelar y no republicana del Estado latinoamericano ha tenido repercusiones negativas sobre el desarrollo histórico y el progreso de la región. El problema de origen tiene que ver con la composición social histórica donde encontramos: Una élite que inhibe el desarrollo manteniendo el Estado clientelar y una base de población sin umbral de ciudadanía ni condiciones institucionales para generar las transformaciones necesarias.
- 2) Todo ello hace impostergable la necesidad de construir una base social ciudadana, a partir de los recursos humanos y materiales disponibles y de las condiciones existentes, canalizando la energía social por el camino del cambio, al mismo tiempo que se abren y generan condiciones institucionales que encaucen, fortalezcan y consoliden, un nuevo sistema institucional republicano.
- 3) En este marco, la política social aparece como elemento estratégico de las transformaciones institucionales y del desarrollo. Especialmente en lo que se refiere a la integración de sus diversos programas entre sí y con los programas del sector económico en función de la generación de capital social.
- 4) A lo largo del estudio hemos puesto de manifiesto las profundas limitaciones que ha tenido el apoderamiento de los sectores desposeídos impulsado formalmente por las agencias internacionales y locales, debido a las estructuras subyacentes de poder clientelar y a la confusión existente en el ámbito internacional, sobre los conceptos y procesos estratégicos para el apoderamiento como son: Capacitación, organización y participación.
- 5) Asimismo, se ha destacado la importancia de los logros alcanzados en apoderamiento de sectores desposeídos y en situación difícil por la mejor práctica como fuente de aprendizaje y orientación teórico-práctica en la realización de esta tarea. Experiencias que han perfilado nuevas perspectivas para superar progresivamente al clientelismo y que han abierto, en algunos casos, posibilidades teórico metodológicas, como el de la capacitación

masiva, para reorganizar los enfoques y acciones de apoderamiento efectivo en organizaciones eficientes y alfabetización empresarial de las grandes masas de excluidos por el modelo neoliberal.

- 6) Finalmente, se ha intentado abrir una nueva perspectiva para la teoría y la práctica del desarrollo, fortaleciendo el papel y la acción de la política social en la construcción de nuevas realidades sociales e institucionales, capaces de encaminar nuestro continente por la vía del desarrollo integral y sustentable, atendiendo a los objetivos estratégicos de una nueva visión compartida de futuro.

Llamar la atención sobre estos aspectos, e incorporarlos, integrándolos a la polémica y práctica del desarrollo, han sido los propósitos de este trabajo. En este sentido, estamos lejos de menospreciar el peso de otros factores, históricos y macroeconómicos, sobre los cuales existe abundante literatura y polémica. Pensamos que la globalización o mundialización, según se prefiera, es un proceso irreversible definido por el progreso técnico. Por tal razón, la educación y formación de nuestros jóvenes en la nueva tecnología cibernética, energética, microbiológica y de gestión empresarial postindustrial son fundamentales y estratégicas, aunque insuficientes en sí mismas, mientras la mayoría de la población no tenga umbral de ciudadanía ni condiciones institucionales, para alcanzar un desarrollo sostenible en las nuevas condiciones mundiales.

Si no contribuimos a modificar el actual estado de cosas internamente, no podremos tener paz social ni crecimiento económico con las mayorías excluidas y empobrecidas e internacionalmente no tendremos el peso para contribuir a modelar la nueva institucionalidad internacional requerida para encauzar la globalización por un camino sostenible y de progreso general para toda la humanidad.

ANEXO

Un sendero metodológico efectivo para la capacitación masiva

Probada a lo largo de 30 años en países de cuatro continentes, la metodología de capacitación masiva, desarrollada por el sociólogo brasileño Clodomir Santos de Moraes, se presenta como opción viable para el reencauzamiento de la política social por un sendero que contribuya a superar el enorme rezago que en términos de formación de capital social aún arrastran la mayoría de los países de América Latina y que, como se explicó anteriormente, representa uno de los principales obstáculos que impiden su ascenso al selecto grupo de países altamente desarrollados.

La metodología de capacitación masiva consta de dos componentes fundamentales; por una parte, un conjunto de fundamentos epistemológicos que, debidamente

sistematizados y ordenados, cobran forma en una particular teoría de la organización y, por la otra, una serie de principios, técnicas y procedimientos de carácter operativo mediante los cuales se concretiza en la práctica, durante el proceso de capacitación organizacional, la moderna teoría de la organización de Clodomir Santos de Morais, esto último es a lo que se le denomina: El Método del Laboratorio Organizacional (LO). De este modo, Sociología de la Organización, de un lado e ingeniería social para la práctica transformadora, del otro, constituyen una unidad orgánica cuyo propósito fundamental consiste en generar conciencia organizativa entre las grandes masas populares con el objeto de lograr su reinserción productiva en la actual economía globalizada, lo cual equivale a adecuar las estructuras ideológicas organizacionales de carácter artesanal o tradicional a la moderna organización empresarial con división social del trabajo.

Establecido lo anterior, veamos, en seguida, de manera resumida, los elementos que conforman tanto la teoría como el método de la capacitación masiva.

Fundamentos epistemológicos de la moderna Teoría de la Organización

- a) El comportamiento y capacidad organizacional de los individuos está determinado por la naturaleza del trabajo en el que participan, lo cual significa que las formas de organización social tienen una base objetiva, sustentada en las formas de organización de la producción, siendo estas últimas las que determinan el modelo organizativo mental del que participan las distintas capas sociales. Dicho en otras palabras, la cultura productiva determina de forma directa la cultura asociativa u organizacional de los individuos, los cuales a efecto de su clasificación, en función de su particular comportamiento organizacional, pueden ser ubicados en cuatro grandes estratos sociales, a saber: Los artesanos, los obreros, los semiobreros y el lumpen.

El comportamiento ideológico de carácter artesanal es propio de aquellos trabajadores que operan en un proceso productivo único, sin división, en el que el productor directo empieza y termina el producto. Normalmente la producción artesanal genera autosuficiencia y exacerba el individualismo en las personas, todo lo cual se expresa en la forma en que planifican y ejecutan el trabajo. Estas formas de planificación y operación, son funcionales para este tipo de producción, pero totalmente disfuncionales cuando son transferidas a la organización compleja con división social del trabajo. Estas transferencias mecánicas provocan desviaciones o “vicios” artesanales que son los que causan las dificultades y las debilidades que muestran las organizaciones integradas mayoritariamente por personas con comportamiento ideológico artesanal, al poner en marcha empresas asociativas.

El comportamiento organizacional de tipo obrero se deriva de la participación en procesos productivos socialmente divididos, lo que, en términos organizativos o empresariales, expresaría una mayor tendencia al trabajo colectivo. Por su parte, el comportamiento organizacional del semiobrero es aquel que se halla en un punto intermedio, es una especie de híbrido con rasgos artesanales y obreros incorporados en la misma persona, producto de su naturaleza simultánea como productor independiente y como obrero de una empresa con división social del trabajo, lo que determina que su actitud general ante los procesos organizativos sea ambigua o indefinida, pudiendo inclinarse hacia uno u otro lado. Finalmente, el lumpen es

aquel individuo que no sólo no le gusta trabajar, sino que intenta, por todos los medios a su alcance, aprovecharse del trabajo de los demás, por ello en los procesos de organización social se conduce a través de diversas manifestaciones de oportunismo, anteponiendo su interés personal al interés general.

- b) Los modelos organizativos mentales no se pueden cambiar mediante técnicas subjetivas o educativas; sino modificando radicalmente las formas de organización de la producción, esto es, experimentando por la práctica las ventajas de la organización colectiva basada en la división social del trabajo. De este modo, se crea una nueva existencia social y, por tanto, una nueva concepción del mundo que trae consigo la adquisición de nuevos hábitos, nuevas costumbres y nuevos valores acordes a las nuevas circunstancias organizacionales en las que ahora se hallan insertos.
- c) La capacitación organizacional constituye esencialmente un proceso de aprendizaje o de alfabetización empresarial basado en la práctica, siendo el objeto, la empresa formada por el grupo de capacitandos, el que realmente capacita en el manejo y gestión eficiente de empresas asociativas, por tanto, no se puede capacitar a nadie en organización si no es expuesto a una vivencia directa y real con el mundo empresarial.
- d) El grado de desarrollo organizacional de una empresa está en relación directa con el grado de división social del trabajo introducido en ella, esto es así, porque la actividad productiva moderna es una actividad esencialmente analítica y racional lo que significa que no depende de individualismos o subjetivismos, sino de procesos objetivos de naturaleza colectiva. En efecto, desde el inicio de la revolución industrial, la racionalidad del proceso productivo de corte capitalista, dejó de residir en el trabajador directo (el obrero) para concentrarse en la máquina, siendo ésta la que determina no sólo la escala y ritmo de la producción, sino las formas específicas de su organización y racionalización.

Este mismo fenómeno de racionalización material, se reproduce a nivel de las organizaciones sociales; por ello, ahí donde la organización depende de un líder carismático o de un cacique, toda la actividad de la organización se subordina a la voluntariedad o subjetividad de este individuo. En cambio, ahí donde opera una organización con alta división social del trabajo y se produce un auténtico proceso de socialización del proceso de gestión organizativa, la subjetividad de los individuos queda subsumida a la lógica del funcionamiento del todo (la empresa asociativa) el cual funciona con mayores niveles de eficiencia.

- e) Como corolario de todo lo anterior, en los proyectos de desarrollo debe procurarse que exista coherencia entre la composición social de los grupos atendidos para satisfacer sus necesidades de capacitación organizacional y las estructuras organizacionales o empresariales propuestas. Lo que equivale a decir que los modelos de participación social y de gestión empresarial deben corresponder con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas de cada área o región atendidas. O lo que es lo mismo, que debe respetarse la Ontogénesis, consistente en que las formas organizativas propuestas no deben chocar con el nivel de conciencia de los

participantes, por lo que imponer modelos organizativos complejos a individuos con conciencia artesanal es tan inútil como pretender que los obreros desplieguen todas sus capacidades organizacionales en los marcos de una estructura organizativa no compleja, basada en el trabajo individual.

- f) El proceso de capacitación o de alfabetización empresarial sólo es eficiente si se respeta la autonomía del sujeto, quien a través de su esfuerzo propio, debe dotarse de las estructuras organizativas que sean acordes a su nivel de conciencia y al grado de división social del trabajo estructurado. Los modelos organizativos no pueden imponerse de arriba hacia abajo, pero tampoco son inamovibles. En realidad, se trata de simples medios a través de los cuales las masas populares se apoderan del instrumento fundamental que debe permitirles un eficiente desempeño en la vida económica y social, convirtiéndose en actores de su propio destino.
- g) La única forma de responder a los desafíos actuales de la competencia capitalista, en cuyo marco la empresa familiar artesanal tradicional está irremisiblemente condenada a desaparecer, es impulsando amplios procesos de capacitación masiva para adecuar los modelos mentales organizativos de los desocupados a las exigencias de la moderna empresa de tipo grande, basada en la división social del trabajo. Sin embargo, como en una primera etapa, las empresas nacidas de la capacitación masiva, surgirán como micro empresas, es imprescindible, como condición de sobrevivencia y como medida tendiente a asegurar su posterior consolidación, que éstas actúen en forma de red o sistema integrado de empresas sociales: Los llamados Sistemas de Participación Social en la Identificación de Proyectos Generadores de Empleo e Ingreso (SIPGEI), en cuya presentación en extenso no detendremos en el siguiente apartado de este capítulo, al analizar las experiencias más relevantes de aplicación de la metodología de capacitación masiva en el mundo.

En lo que se refiere al Método del Laboratorio Organizacional⁷, éste puede ser definido como una experiencia teórica-práctica real, mediante la cual se intenta introducir en el grupo de participantes la conciencia organizativa que requieren para operar en forma de empresa. Una síntesis apretada de los principales elementos de su ingeniería social, puede exponerse en los siguientes términos:

⁷ Existen cuatro tipos de Laboratorios Organizacionales:

- a) Laboratorios de Centro (LOCEN) cuyo propósito es la formación de cuadros organizadores de empresas colectivas y de futuros directores de Laboratorio.
- b) Laboratorio de Empresa (LOE): Tiene como objetivo elevar el nivel de desarrollo organizacional de una empresa ya existente mediante la reducción o erradicación de las formas artesanales de trabajo.
- c) Laboratorio de Terreno (LOT): Busca acelerar la conciencia organizativa de un determinado grupo social con el objeto de crear las condiciones objetivas y subjetivas que permitan la formación de empresas productivas y de servicios a nivel comunitario.
- d) Laboratorio de Curso (LOC): Destinado a la formación de formadores, Técnicos en Desarrollo Económico (TDE's), concebidos como "economistas de combate", así como a su contraparte comunitaria, los Asistentes de Proyectos de Inversión (API's), con la finalidad de sentar las bases para la constitución de Sistemas de Participación Social en la Identificación de Proyectos Generadores de Empleo e Ingreso (SIPGEI), una especie de red local de empresas asociativas autosustentables.

- a) Los grupos humanos no se capacitan en organización empresarial sino es en torno de insumos indivisibles cuyo uso óptimo y racional requiere de la organización colectiva de los involucrados orientada a la satisfacción de una necesidad real.⁸ En este sentido, el LO, al entregar los insumos indivisibles al grupo de capacitandos, desde el primer día de inicio del evento capacitador, para su gestión real y libre, logra que el grupo experimente los retos que entraña la posesión social de los medios de producción, aunque sea de forma temporal, descubriendo a través de su propia práctica asociativa las ventajas del trabajo colectivo y directamente social.
- b) La transformación de los modelos organizacionales mentales sólo puede lograrse si se trabaja con un mínimo de 40 participantes, una cantidad menor haría técnicamente imposible el montaje de procesos internos de organización basados en una eficiente división social del trabajo.
- c) Se trata de un método de capacitación en el que la práctica tiene primacía y se inicia a partir del conocimiento o la cultura empresarial que la comunidad o el grupo de participantes tiene incorporado. De este modo, la entrega inmediata de los medios de producción (insumos indivisibles) a los participantes, así como el respeto a sus decisiones colectivas relativas a la forma de organización de su propia empresa, hace que los capacitandos no sólo se involucren, sino que hagan suyo el proceso, determinando por su propia iniciativa e interés, el punto máximo hasta el que quieren llegar. Esto sucede realmente así porque el proceso de capacitación está efectivamente en sus manos, pues lo controlan mediante la realización de asambleas generales periódicas y su distribución en diferentes comisiones de trabajo. En este marco, el director del Laboratorio, no sólo de manera retórica sino real, se convierte en un facilitador del proceso de autocapacitación que se ha puesto en marcha. No es ya el agente que viene de fuera, que concentra en su persona todo el poder y todo el conocimiento y que por ende tiene solución para todos los asuntos planteados, sino que, por el contrario, se trata de un profesional al servicio del grupo de capacitandos y su principal desafío consiste precisamente en ser capaz de responder eficientemente a las demandas planteadas por los participantes.
- d) El proceso de capacitación organizacional que se desarrolla en el contexto del LO es un proceso cíclico que describe básicamente tres momentos claramente delimitados: Una primer etapa de anomía o anarquía basada exclusivamente en la experiencia organizacional que cada uno de los participantes trae consigo y que generalmente provoca que, como colectivo, sean incapaces de estructurar y conducir su empresa sobre la base de la autogestión colectiva y democrática. Es decir, no consiguen identificar los problemas que les afectan y sobre todo no aciertan a plantear soluciones adecuadas y eficientes a dichos problemas, todo lo cual los mantiene en una situación de estancamiento o incluso de retroceso, sin poder avanzar un solo paso en el cumplimiento de sus metas y objetivos. Durante los primeros días del LO, el peso o la inercia de los vicios de las formas artesanales de trabajo ejercen una especial resistencia al cambio; empero, si no se rompen esos esquemas mentales vinculados con la tradicional autosuficiencia e individualismo de la conciencia

⁸ Algunos ejemplos de insumos indivisibles pueden ser tractores, materia prima, parcelas para cultivo, algún tipo de ganado, material didáctico, profesores e instalaciones con dormitorios, comedor, baños y salones de clase.

artesanal, no hay posibilidad alguna de avanzar en el proceso de capacitación organizacional.

Más adelante, merced a una especie de parto doloroso o de “destete”, se inicia una segunda etapa de análisis y reflexión que se alimenta mediante la discusión colectiva y el intercambio de experiencias, opiniones y puntos de vista tendientes a aprender de los errores cometidos, utilizándolos como material pedagógico, con el propósito de esclarecer las dificultades u obstáculos que les impiden funcionar como empresa. Así, sólo después de un periodo de análisis riguroso y objetivo de su realidad, el grupo logra arribar a una tercer y última etapa de síntesis mediante la cual consigue ordenar o jerarquizar sus problemas y estructurar un plan de acción para su atención inmediata y organizada.

Como puede apreciarse, las fases que comprende este ciclo y su superación continua y sistemática equivalen a la aplicación del método científico al proceso de capacitación organizacional. Por ello, la función del laboratorista, en su carácter de facilitador, puede resumirse en ayudar a que el grupo supere las distintas etapas del método, acompañando y animando la relación entre el sujeto y el objeto, de manera que los factores materiales relativos al objeto sean comprensibles para el sujeto; para lograr este fin, transfiere oportunamente un conjunto de entregas teóricas y dota al grupo de diversas técnicas que deben permitirle realizar una eficiente sistematización de sus experiencias, al tiempo que desarrolla una gran sensibilidad en la identificación de los vicios de las formas artesanales de trabajo a nivel individual y colectivo y consigue realizar una adecuada planeación del trabajo a través de la cual la empresa explota al máximo todas sus fortalezas. Al final de cada ciclo, el colectivo es capaz de identificar sus limitaciones organizacionales y de proponerse nuevos retos. Bajo este entendido, de cuantos ciclos se produzcan en el transcurso de un LO depende la intensidad y la calidad de la capacitación organizacional alcanzada.

- e) Sin embargo, el trabajo del director del Laboratorio no se reduce a una actividad meramente académica o de asesoría técnica, sino que involucra también la transferencia de actitudes y valores éticos que van generando una mística de solidaridad y de compromiso social y grupal.
- f) Un aspecto fundamental que distingue al LO de otras formas de capacitación organizacional basadas en técnicas pedagógicas o educativas, es que en el LO, la motivación de los participantes hacia la actividad de capacitación empresarial no depende de sermones o buenos consejos reiteradamente repetidos al grupo de participantes por los conductores del proceso. En el LO, al tratarse de autocapacitación, se produce también un particular proceso de automotivación que se nutre esencialmente de los logros individuales y colectivos que los participantes van asimilando a lo largo del LO. Aquí se parte del principio de que: “Las capacidades del individuo no sólo se manifiestan, sino que también se forman durante las actividades que él realiza. Éstas no están definitivamente acabadas antes de su manifestación y por eso en cada nueva etapa de la actividad en común (socialmente útil), en la medida en que se obtienen resultados socialmente significativos de esa actividad, el hombre progresa cualitativamente en su desarrollo psíquico, o sea, en el desarrollo de sus capacidades” (Santos de Morais, Clodomir: 2002:76-77).

En este contexto, otra de las tareas centrales del director del LO consiste en aprovechar la sinergia generada por la interacción de los individuos durante el desarrollo de la capacitación, para obtener los mayores resultados posibles. En este sentido, todas las técnicas son válidas según las circunstancias concretas: Generar procesos de competencia sana; herir el amor propio de los participantes; agudizar las contradicciones internas a su máxima expresión o generar mecanismos de ayuda mutua, de tal modo que los más avanzados ayuden a los más rezagados, entre otras. Lo único que debe descartarse es la actitud complaciente y liberal que se conforma con los pequeños logros inmediatos y no pone en movimiento todas las capacidades del grupo, hasta que éstos reconozcan su verdadera capacidad de trabajo, alcancen los más altos niveles de eficiencia y se logre el cambio de los modelos organizacionales mentales.

- g) Otro elemento fundamental es que la metodología de la capacitación masiva no genera dependencia respecto de los capacitandos o las instituciones patrocinadoras. Por regla general, los lazos de dependencia se tejen desde el momento en que el director del LO, para evitar que los alumnos se equivoquen, asume tareas que estrictamente corresponden a éstos, o bien cuando realiza entregas teóricas anticipadas, sin que el grupo esté preparado para asimilarlas por falta de experiencia previa o sin que se lo soliciten expresamente. Todas estas prácticas son dañinas para el adecuado cumplimiento de los objetivos de un LO, por ello la formación de los laboratoristas o directores de Laboratorio debe ser aún más rigurosa y selectiva, debiendo éstos participar como parte del Comité Pedagógico o la Estructura Primaria de un LO⁹, antes de asumir la enorme responsabilidad que significa la dirección de este tipo de eventos.
- h) Finalmente, como elementos complementarios conviene llamar la atención respecto al hecho de que existen algunas recomendaciones básicas que no pueden obviarse pues de ellas depende, en buena medida, el éxito o fracaso de un LO, nos referimos, entre otras, al hecho de que se garantice una adecuada difusión del programa con todos sus condicionamientos e implicaciones y se realice un riguroso proceso de selección de los participantes; ejercer la vigilancia constante para la inmediata identificación y exclusión de elemento lumpen; y que como condición de inicio de cualquier proceso de capacitación basada en la metodología de capacitación masiva, la dirección pedagógica del LO, controle directamente y sin intermediarios, al menos el 80% del presupuesto total del programa de capacitación.

La insistencia en la necesidad del control directo sobre el presupuesto de los programas de capacitación por parte de la dirección pedagógica de un LO, obedece a la experiencia recurrente en diversos países de África y América Latina, en el sentido de que las dinámicas de participación que desata un LO, así como la demanda social planteada, a menudo rebasan las expectativas o mecanismos de funcionamiento de las instituciones patrocinadoras, las cuales no siempre son capaces de comprenderlas, asimilarlas y adaptarse a las nuevas circunstancias,

⁹ Normalmente la conducción pedagógica de un LOC, LOCEN o LOE recae en un colectivo de tres o cuatro personas que se constituyen en Comité Pedagógico. La modalidad de Laboratorio de Terreno, por sus dimensiones masivas y el trabajo técnico implícito, relativo a la necesidad de organizar e impartir diversos cursos de oficios, requiere de un equipo más amplio, denominado Estructura Primaria. Ambas instancias de dirección pedagógica se hallan bajo la responsabilidad de un director (a) de Laboratorio, altamente competente.

renunciando a su tradicional actitud controladora. Lejos de ello, en una actitud reactiva y conservadora, optan por la salida fácil de cortar el presupuesto como medida burocrática mediante la cual se intenta evitar el apoderamiento organizacional de las masas de desempleados e impedir el surgimiento de nuevos actores sociales cada vez más demandantes, abandonando a mitad del camino los programas de capacitación¹⁰. Por esta misma razón, el montaje o la promoción de los programas de capacitación masiva no debe ser una responsabilidad exclusiva de las instancias gubernamentales o de las agencias de desarrollo, sino asumirse como una tecnología eficaz para la formación de capital social y eventualmente para el surgimiento y consolidación de amplios movimientos sociales, a este respecto, la experiencia del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil, que más adelante se analiza, sería paradigmática.

Establecida la estructura general de la metodología de capacitación masiva, veamos, a continuación, algunas de las experiencias más relevantes de su aplicación práctica en América Latina.

La Metodología de Capacitación Masiva y sus efectos en la generación de capital social en América Latina.

La experiencia hondureña

El 4 de diciembre de 1972, al calor de las convulsiones sociales que estremecieron el Istmo centroamericano, una pléyade de jóvenes militares progresistas, encabezados por el Gral. López Arellano, tomaron el poder en Honduras. Entre las reformas estructurales más importantes impulsadas por este grupo de militares se encuentra la Reforma Agraria¹¹ la cual se concretó mediante el Decreto Ley de Arrendamiento Obligatorio de 1972¹² y la Ley de Reforma Agraria de 1975. Sin embargo, un elemento innovador y distintivo de la Reforma Agraria Hondureña es que no sería el Estado quien dirigiría el proceso de reparto agrario en forma exclusiva y burocrática, sino que ésta se daría, en buena medida, mediante acciones directas de grupos campesinos migrantes sin tierra y ex obreros agrícolas. El escenario principal de estas tomas de tierra giró alrededor de las áreas ociosas que habían sido dejadas de cultivar por las empresas agroexportadoras, así como las áreas aledañas a estos sectores.

El carácter masivo de la lucha por la tierra, así como la necesidad que los propios campesinos tenían de dar legitimidad a su acción mediante el uso productivo inmediato de

¹⁰ Véase el libro: “Un futuro para los Excluidos” de Sobrado y Carmen (2000) en el que se relatan las principales experiencias de aplicación de la Metodología de Capacitación Masiva en los últimos treinta años.

¹¹ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Militar, la Reforma Agraria era considerada como el factor básico en la estrategia de desarrollo económico del país y tenía como propósito general incorporar todas las tierras improductivas al proceso de desarrollo nacional, sustituyendo al latifundio y al minifundio por unidades agrícolas técnicamente desarrolladas.

¹² A través de este Decreto de Ley se autorizó al Instituto Nacional Agrario (INA) a realizar asentamientos campesinos en tierras rurales de propiedad privada catalogadas como ineficientemente trabajadas o que estuvieran en estado de abandono.

los predios ocupados, ponían al orden del día la impostergable necesidad de dotar de elementos organizativos a los nuevos asentamientos campesinos a través de una rápida acción de capacitación empresarial, siendo en este marco en el que se inscribe la puesta en marcha del Programa de Capacitación Campesina para la Reforma Agraria (PROCCARA) que estuvo vigente durante los 46 meses comprendidos entre el mes de marzo de 1973 y diciembre de 1976. Sin duda alguna, se trató de un programa innovador en América Latina basado en la organización y movilización autónoma de los campesinos que tuvo en el método del laboratorio organizacional su principal instrumento de trabajo.

Atendiendo al propósito anteriormente esbozado, en este país se realizaron dos modalidades de laboratorios organizacionales: Los de centro y los de terreno. Los primeros estaban destinados a la formación de laboratoristas y dirigentes campesinos que, al reinsertarse en su comunidad, debían promover la organización autogestiva del grupo campesino; por su parte, los laboratorios de terreno estaban orientados a la formación de empresas comunitarias.

El total de laboratorios realizados fue de 210, de los cuales 126 (el 60% del total) fueron realizados en centros de capacitación, en tanto que los restantes tuvieron lugar en el ámbito del asentamiento. En ambos tipos de laboratorio participaron 17,400 campesinos, en su mayoría analfabetas, que representaban "el 39% de los socios o jefes de familia de los asentamientos de la reforma agraria existentes en 1976 (44,700 familias)". (Erazo, 2002:115). Participaron también poco menos de 500 personas de extracción no campesina, entre quienes se encontraban empleados, estudiantes y funcionarios de organismos del sector público nacional y latinoamericano.

Como ya se indicó, los laboratorios de terreno tuvieron lugar en las tierras expropiadas a las empresas agroexportadoras, en donde mediante la aplicación de la reforma agraria se instalaron asentamientos colectivos de campesinos. Geográficamente, el mayor número de asentamientos y por ende de laboratorios de terreno realizados, se ubicó en la región atlántica del país. En esta zona los "asentamientos tenían promedios de más de 25 campesinos por empresa, con una relación tierra/hombre promedio de seis hectáreas y estaban concentrados en tierras compactas (de más de 15 asentamientos) de alto potencial agrícola... Las empresas (creadas) se orientaron hacia cultivos de agroexportación o agroindustriales" (Erazo, 2002:116).

Probablemente el ejemplo más exitoso de los efectos positivos de los laboratorios de terreno (LOT) en la formación de capital social, en el caso específico de Honduras, lo aporte el complejo agroindustrial de Guaymas, el cual comprende una superficie de alrededor de 15,000 hectáreas en las que se hallan asentadas 66 empresas campesinas, dichas empresas "en 1995 asociaban a 1,800 familias, que representaban 10,000 personas. De estas empresas, 32 se dedican al cultivo de la palma africana (5,200 hectáreas)". Ese mismo año, "el área sembrada por este complejo representaba el 25.3% del total del área sembrada en Honduras e igualmente representaba el 23% de la producción de fruta fresca de palma, manteniéndose un rendimiento por hectárea de 22.5 toneladas de fruta, lo que es superior al promedio nacional de 17.92 ton/ha". (Erazo, 2002:118).

Cabe también destacar que las empresas de base venden su fruta a una empresa agroindustrial de segundo grado, que han constituido HONDUPALMA, la cual tiene una planta con capacidad de procesamiento de 25 ton/hora, cuenta con tecnología de punta capaz de extraer y procesar los diversos aceites que da el fruto y desde su surgimiento ha mantenido una fuerte vocación exportadora.¹³ Hoy en día, HONDUPALMA es considerada como una de las empresas agroindustriales de mayor tamaño de Honduras y goza de una gran solvencia financiera.

Aunado a los resultados económicos anteriormente descritos, en el plano social y educativo, podemos destacar que por término medio los asociados perciben un ingreso de alrededor de 2,700 dólares anuales, -lo que equivale a cuatro veces el ingreso per cápita anual de Honduras-, por lo que esta población puede considerarse como parte del 19% de los no pobres del sector rural hondureño. Asimismo, el Complejo Agroindustrial de Guaymas, genera 600 empleos permanentes bien remunerados, cuenta con cinco centros poblados con 700 viviendas, que disponen de servicios de agua y luz eléctrica. Los servicios de salud son otorgados por la empresa, por medio de un centro de salud, que existe en la zona y mediante seguros médicos contratados en los centros urbanos próximos. La educación primaria recibe subsidio de la empresa, la cual además destina importantes recursos para financiar, mediante un sistema de becas, los estudios secundarios y superiores de los hijos de los asociados. En números redondos la inversión total en educación oscila alrededor de los 70,000 dólares anuales. (Erazo, 2002).

Por su parte, los laboratorios de Centro se empezaron a realizar a partir de 1976, tenían una duración variable de entre 15 y 20 días y estaban destinados tanto a la formación de laboratoristas como de líderes o promotores de la organización campesina. Los resultados de estos laboratorios están menos documentados debido a que los líderes campesinos y los laboratoristas se distribuían por todo el país, y no se contaba con recursos para dar un seguimiento puntual de sus actividades. No obstante, se sabe que como producto de estos laboratorios se formaron alrededor de 500 directores de Laboratorio, 300 de los cuales estaban adscritos al Instituto Nacional Agrario, instancia desde la cual siguieron desempeñando sus labores de capacitación organizacional hasta principios de la década de los ochenta. El número de dirigentes o promotores de la organización campesina formados superó los 10,000.

La experiencia brasileña

La experiencia brasileña en la alfabetización organizacional de las masas de desempleados y excluidos, se inicia en 1988 con la creación del Instituto de Apoyo Técnico a los Países del Tercer Mundo (IATTERMUND) en el seno de la Universidad de Brasilia en un principio y posteriormente en forma autónoma. En cifras redondas, durante el periodo de 1988 a 1998, según Castelo Branco Correia (2002:309) en Brasil se capacitaron 60,000 personas en aproximadamente 100 laboratorios. Se han creado alrededor de 9,000 empresas familiares y multifamiliares y se han generado 18,000 nuevos puestos de trabajo. En total la cifra de personas beneficiadas en forma directa por los LO's se calcula en 27,000 a un costo

¹³ Según Erazo (2002:119): "Más del 60% de la producción de 1995 se exportaba, generando divisas para el país".

de 16 dólares per cápita. Todo ello, sin considerar los enormes beneficios que, desde el punto de vista social, educativo y ecológico, ha producido la capacitación empresarial.

Ahora bien, con fines analíticos, la experiencia brasileña puede ser abordada a partir de los resultados obtenidos en lo que puede considerarse como sus dos grandes campos de aplicación, a saber: La capacitación masiva al servicio de los movimientos sociales, particularmente del movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (MST) y la utilización del laboratorio organizacional en la órbita gubernamental para el diseño de políticas públicas destinadas a combatir el desempleo y la marginación social.

En relación al trabajo organizativo del MST podemos destacar que esta organización social fue la primera en buscar la asesoría del IATTERMUND para la estructuración de sus primeras 30 cooperativas de autogestión bajo la metodología del LO.

En efecto, en octubre de 1988 tuvo lugar el primer LOCEN en Palmeira das Missoes, estado de Río Grande do Sul, el cual fue dirigido por Clodomir Santos de Moraes y contó con la participación de 106 alumnos, logrando formar a varios líderes del MST como directores de LOT. Una vez formados estos cuadros, el MST organizó LO's en los estados de Santa Catarina, Paraná, Sao Paulo, Bahía, Sergipe y Ceará. La realización de LOT's en los asentamientos permitía la creación de empresas asociativas que continuaban funcionando después del evento capacitador que tenía un promedio de duración de 30 días.

Tres años después, en noviembre de 1991, en Brasilia, se organiza un LOC para formar los Técnicos en Desarrollo Cooperativo (TDC's) del MST, el cual fue también dirigido por Clodomir Santos de Moraes. Este LOC se realizó en las instalaciones del club de funcionarios del INCRA, dirigido en ese entonces por el abogado Joao Mendonza Amorim, simpatizante de las causas campesinas, quien curiosamente perdió su puesto una vez concluidos los trabajos del LOC. Para su realización se contó también con el apoyo de la OCB brasileña y de la OIT. De este LOC salieron más de 30 cuadros de alto nivel, liderados por Francisco Dal Chiavon a quienes el MST encargó, el año siguiente, estructurar la Confederación de Cooperativas de Reforma Agraria de Brasil (CONCRAB), cuya sede fue inicialmente la ciudad de Curitiba, capital del estado de Paraná, siendo en esa misma ciudad, en la que el MST realizó (ya sin el concurso del IATTERMUND) su segundo LOC para formar una segunda tanda de TDC's, en 1992. Este segundo LOC fue dirigido por el padre Paulo Cerioli.

Ya en una etapa de plena consolidación, en 1993, se realiza el tercer LOC del MST en Brasilia, para formar su tercer tanda de TDC's. Este tercer LOC fue dirigido por el citado Paulo Cerioli y Emanuel Araujo. Poco antes se habían constituido los centros de capacitación organizacional de Braga y Veranopoles, estado de Río Grande do Sul y Cazador, estado de Santa Catarina, en los que el MST, mediante una adaptación original del LOCEN, forma regularmente Técnicos en Desarrollo Cooperativo.

Así, gracias a la enorme inversión realizada en la formación de cuadros, el MST, como organización social de carácter político-reivindicativo, da un salto de calidad expresado en los siguientes hechos. En primer lugar, sale de su aislamiento en Río Grande do Sul y también de la rutina clásica de invadir propiedades improductivas para

simplemente distribuir las entre los participantes en la invasión. Ahora se propone organizar empresas de perfil comunitario o colectivista, modificando en consecuencia su consigna de lucha de: "Invadir y Resistir" a "Invadir, Resistir y Producir". En segundo lugar, las invasiones se volvieron masivas, de grupos de 30 a 50 familias pasaron a constituirse en contingentes de 1,000 familias o más. Un último elemento, es que el MST volteó sus ojos hacia los campesinos con tierra con el propósito de organizarlos para la lucha reivindicativa, formando la primer federación de cooperativas a principios de los noventa, la cual más tarde daría paso a la CONCRAB. De este modo, "el MST pudo montar su propio y peculiar sistema de participación social en la identificación de proyectos generadores de empleo e ingreso en las áreas rurales de Brasil" (Castelo Branco Correia, 2002:285).

Desde 1995, el MST tiene presencia en la mayoría de los estados brasileños. Cuenta con una base social integrada por cerca de 200 mil familias (poco más de un millón de personas). Controla la producción y comercialización de más de dos mil asentamientos a través de una red de cooperativas, la CONCRAB. Tiene una estructura integrada con más de cien empresas dedicadas a la prestación de servicios vinculadas a la producción y comercialización agropecuaria. Se trata, en suma, de una poderosa fuerza social montada sobre la propiedad social de los medios de producción y dirigida en forma autogestionaria que, debido a sus indiscutibles logros sociales y económicos, ha merecido ser condecorada, en 1993, con el prestigiado "Premio Alternativo de la Paz" que otorga la institución sueca: Righth Livelihood Award Stiftelsen (RLA). Siguiendo este mismo hilo argumental, cabe destacar también que el MST, ejerce una enorme influencia en los núcleos urbanos de personas "sin techo", dando origen a un nuevo movimiento social: El de los "Sin Techo" o también conocidos como "Mutirantes" por el uso del "Mutirao", una modalidad brasileña de trabajo colectivo realizado para la construcción de viviendas populares sobre predios urbanos invadidos. A últimas fechas, la Unión de los Sin Tierra y los Sin Techo ha alentado el surgimiento de la Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas de Autogestión y Participación Accionaria (ANTEAG).

De esta manera, el relativo éxito de la experiencia del MST y la agudización de los problemas de desempleo y exclusión social, fueron sensibilizando tanto a las autoridades gubernamentales de ámbito federal, particularmente del Ministerio de Integración Regional y del Instituto de Colonización y Reforma Agraria, como a los gobiernos locales de los estados de Sao Paulo, Ceara, Paraiba, Rondonia y Mato Grosso, entre otros, a utilizar la metodología del LO como alternativa de combate al desempleo. Creado este interés institucional doméstico, la incorporación de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la OIT y la FAO a los programas de generación de empleo e ingreso, fue sólo una cuestión de tiempo.

Así, la primer experiencia en el ámbito gubernamental, se daría bajo el gobierno de la alcaldesa María Luisa Erundina, al montarse el Programa de Generación de Empleo e Ingreso (PROGEI) de la municipalidad de Sao Paulo. Sin embargo, la falta de recursos suficientes y la política paternalista utilizada por la contraparte institucional, en este caso la Secretaría Municipal de Bienestar Social, "estimulando un asistencialismo subsidiado y clientelista, impidió que el PROGEI de la ciudad de Sao Paulo alcanzara su objetivo fundamental que consistía en estructurar un Sistema de Participación Social para la

Identificación de Proyectos Generadores de Empleo e Ingreso (SIPGEI), formado por miles de Auxiliares de Proyectos de Inversión (API's), interlocutores de las comunidades carentes, junto a los agentes financieros" (Castelo Branco Correia, Jacinta: 2002:279).

Con el relevo de Erundina por Paulo Maluf en el gobierno municipal, se resolvió el problema de la escasez de recursos, autorizándose una partida de 300 mil dólares para su aplicación inmediata. De este modo fue posible realizar, de manera simultánea, dos LOC, de los cuales surgieron tres empresas de TDE's que, a su vez, formaron más de tres mil API's y alrededor de una centena de pequeñas empresas de producción y servicios.

Los resultados obtenidos de esta experiencia piloto en el ámbito gubernamental trajeron consigo dos consecuencias positivas, en primer lugar, la institucionalización del programa de capacitación a nivel de todo el estado de Sao Paulo, bajo las siglas de PAE (Programa de Autoempleo) y, en segundo lugar, la reproducción de los PROGEI en los siguientes estados y ciudades brasileñas: Paraíba, Cuiabá, Alagoas, Paulo Alfonso, Vitoria, Tocantins y Rondonia, enorme esfuerzo capacitador que se ha traducido en la formación de más de 200 TDE, alrededor de 10,000 API's y cerca de 150 empresas asociativas y cuyo influjo social y económico ha empujado al gobierno federal brasileño a la integración del Programa Nacional de Generación de Empleo y Renta (PRONAGER), como política oficial de combate al desempleo crónico, integrándose su estructura de dirección nacional en 1998 e instalando, desde entonces, su oficina central en la capital del país, Brasilia.

A últimas fechas, el PRONAGER viene dando fuerza a un ambicioso proyecto consistente en impulsar desde los PROGEI estatales, en un lapso de dos años, la creación de los SIPGEI en todo el país. Éstos se conciben como institución autónoma de la sociedad civil con participación del Estado. Los SIPGEI tendrían como uno de sus objetivos: "Articular las diversas políticas públicas de combate a la pobreza y de generación de empleo e ingreso y de desarrollo local integrado en coordinación con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para potenciar los recursos y resultados" (Sobrado, 2002:329).

Finalmente, debido a la originalidad de su planteamiento y antes de concluir la presentación de la experiencia brasileña en la aplicación del método del Laboratorio Organizacional, vale la pena dedicar algunas líneas a la exposición resumida del PAE, impulsado por el gobierno del estado de Sao Paulo.

El proceso de formación del PAE dio inicio con la firma del Tratado de Cooperación Técnica entre el gobierno del estado de Sao Paulo a través de su Secretaría del Empleo y Relaciones de Trabajo y la FAO, en julio de 1996, asignándole un presupuesto de poco más de dos millones de dólares. El equipo directivo inicial del PAE se integró con TDE's cuya tarea inmediata consistió en organizar un primer LOC en la región de Franco da Rocha, del cual surgieron 31 TDE's y 493 API's. Los TDE's formados en este primer

LOC, crearon dos institutos de servicios, actuando como semillero de cuadros para la posterior expansión del programa.

En el transcurso de 1997 se realizaron dos LOC's más. El primero de ellos, en el Valle de Ribeira, litoral sur del estado de Sao Paulo que abarcó un total de 23 ciudades. En este segundo LOC fueron formados 45 TDE's y 958 API's. El otro LOC tuvo lugar en la región del Pontal del Río Paranapanema, en el extremo oeste del estado, incidiendo sobre un total de 34 ciudades y logrando la formación de 96 TDE's y 1 448 API's.

Dos años después, en agosto de 1999, se realizó un cuarto LOC en la escuela Silvia Minhoto, del Barrio de Vila Formosa, en la ciudad de Sao Paulo, en el cual se formaron 70 TDE's.

Ahora bien, para destacar el carácter masivo de la estrategia impulsada por el PAE para el combate al desempleo, baste decir que éste operaba utilizando cinco TDE's por LOT, lo que le permitía sostener cinco LOT's simultáneos en diferentes comunidades. Paralelamente, el PAE aplicó la metodología de los Laboratorios Organizacionales de Empresa (LOE), con el objeto de rescatar antiguas empresas capitalistas que al ser cerradas por sus dueños, lograban ser reabiertas por los trabajadores organizados en cooperativas.

Los logros cuantitativos del PAE pueden resumirse en las siguientes cifras. De octubre de 1996 a diciembre de 1998, 15,176 personas se inscribieron en el PAE, de ese total 8,256 fueron capacitadas a través de los LOC's, LOT's y LOE's, lo que posibilitó la generación de 1,198 puestos de trabajo¹⁴. Entre 1998 y el año 2000, el PAE puso en marcha alrededor de 20 LOT's en los que se formaron cerca de 5,000 personas. A la fecha, ha creado 170 empresas de las cuales siete son institutos de TDE's, 27 empresas familiares, 94 cooperativas, 16 empresas autónomas y 26 microempresas. Bajo este esquema de trabajo, el PAE ha abarcado los distintos municipios del estado en un total de 80 ciudades, trabajando siempre en estrecha colaboración con las alcaldías. Hasta el año 2000, había ejercido un presupuesto total de tres millones ciento veinte mil dólares. (Barelli, 2002).

Antes de cerrar esta nota relativa a la mejor práctica de capacitación empresarial representada por el PAE de Sao Paulo, vale la pena destacar que como formas de apoyo complementario, el gobierno del estado a través de la Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo, ha creado el Banco do Povo (Banco del Pueblo) con el objetivo de otorgar pequeños préstamos a baja tasa de interés a los nuevos empresarios y a quienes lo soliciten; ha establecido ferias comerciales y otras formas de comercialización en diferentes puntos de la geografía del estado, entre las que destaca el llamado "Shopping del Emprendedor Comunitario"; ha montado un sistema de asistencia técnica profesional y ha mantenido la edición periódica del boletín PAE-Noticias.

A manera de resumen de los efectos que la aplicación de la metodología de capacitación masiva genera en términos de formación de capital social y conciencia

¹⁴ Información tomada del documento de Memoria del LOC de Vila Formosa, Sao Paulo, Brasil, 1999.

ciudadana, podemos indicar que tal como lo muestran las experiencias anteriormente reseñadas y las que se contienen en el libro: “Un futuro para los excluidos”, por lo general, entre el 15 y el 20% de los participantes en un LO son capaces de montar estructuras empresariales, generando su propio puesto de trabajo y su fuente de ingreso principal o complementario; alrededor del 30% logran reinsertarse al mercado laboral y entre el 90 y el 95% manifiestan actitudes y comportamientos que expresan un avance en su índice de desarrollo humano, tales como: Adquisición del hábito de la lectura; mayor autoestima; fortalecimiento de las relaciones intrafamiliares; uso más racional de sus ingresos, destinando una cantidad mayor a alimentación, salud y educación; adquisición de conciencia ecológica y cultura cívica y mayor involucramiento en la solución de los problemas comunitarios que les afectan.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, Samir. La ideología estadounidense. Al Ahram Weekly, 15-22 de mayo de 2003, N° 638.
- Argüello, Gilberto. El primer medio siglo de vida independiente (1821-1867) en de Colmenares, Ismael et al. Ediciones Quinto Sol, México, D. F., 1986.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). América Latina frente a la desigualdad. Johns Hopkins University Press. 1999.
- Barelli, Walter. El PAE y el proyecto de autoempleo en Brasil, en Carmen, Raff y Sobrado, Miguel. Un futuro para los excluidos, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.
- Barrington Moore, Jr. Social Origins of Dictatorship and Democracy. Beacon Press, 1967.
- Bernal Escobar et al. El modelo de economía solidaria. Una alternativa frente al neoliberalismo. Ediciones de la COLACOT, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1998.

- Bourdieu, Pierre. Questions de sociologie. Editions de Minuit, Paris, Francia, 1984.
- Bulmer-Thomas, Victor; Kinkaid, A. Douglas. Centro América 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional.
- Capra, Fritjof. El punto crucial. Ed. Integral, Barcelona, 1985.
- Capra, Fritjof. Las conexiones ocultas. Anagrama, Barcelona, 2003.
- Carmen, Raff. Autonomus Development. Zed books London-New York 1996.
- Carmen, Raff y Sobrado, Miguel. Un futuro para los excluidos, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.
- Castañeda, Jorge y otros. Después del Neo-liberalismo: Un nuevo camino, en Alternativa Latinoamericana. PNUD. Bs. Aires, Noviembre 1997.
- Castro Reyes, Alexander. Injerencia política en el Sistema Bancario. EUNA, Costa Rica, 2003.
- Castelo Branco Correia, Jacinta. Los PROGEI/SIPGEI de las décadas de los ochenta y noventa en Brasil, en Sobrado, Carmen, Raff y Sobrado, Miguel. Un futuro para los excluidos, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.
- Castro Vega, Oscar. Pedrarias Dávila: La ira de Dios, Imprenta Lil, Costa Rica, 1996.
- Córdova, Ricardo; Mainhold, Günter. Democracia y ciudadanía en Centro América: Perspectivas hacia el 2020.
- Durston, John. Capital Social- parte del problema, parte de la solución. Ponencia preparada para: International Conference "toward a new paradigm: Social Capital and Poverty reduction in Latin American and the Caribbean", 2001.
- Erazo, Benjamín. Trabajadores agrícolas despedidos compiten con las multinacionales en Honduras, en Carmen, Raff y Sobrado, Miguel. Un futuro para los excluidos, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.
- Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Informes Anuales 1995-2003, San José, Costa Rica.
- Franklin, Benjamín. Autobiografía y otros escritos. Editorial Porrúa, México, 1989.
- Fonseca, Eugenio. Tomo I, Obras Completas Editorial UCR.
- Furtado, Celso. La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. Siglo XXI editores, México, 1969.
- García Hamilton, José Ignacio. El autoritarismo hispanoamericano y la improductividad. Editorial Suramericana. Buenos Aires, 1998.
- Haring, Clarence H. El imperio hispánico en América. Ediciones Solar, Argentina, 1972.
- Kruger, Anne. The Economics of the Rent Seeking Society, American Economic Review, Vol. 64 (june 1974), pp 291-303.
- Marvin, Harris. Nuestra especie. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Marvin, Harris. Vacas, cerdos, guerras y brujas. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Matus, Carlos. El líder sin estado mayor. Fundación Altadir, Caracas 1991.
- Memoria del Laboratorio Organizacional de Curso de Vila Formosa, Sao Paulo, Brasil, 1999.
- Morishima, Michio. Por qué ha "triunfado" el Japón. Grijalbo, México, 1988.
- Kaplan, Robert. Viaje al futuro del imperio. La transformación de Norteamérica en el siglo XXI. Punto de Lectura, 2001.

- North, Douglas C; Summerhill, William; Wiengast, Barry R. Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs Norte América. Revista Instituciones y Desarrollo N°12-13 p.9-59 (2002). Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, <http://www.iigov.org>
- Paz, Octavio. Sor Juana Inés de la Cruz o las trampas de la fe. Seix Barral S.A. Barcelona, 1995.
- Putnam, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital, entrevista publicada en Journal of Democracy 6:1, Jan. 1995, 65-78.
- Putnam, Robert. Para que la democracia funcione. Editorial Galac, Caracas, 1994.
- Ossowska, Maria. Moralnosc Mieszczanska. Lodzkie Towarzystwo Naukowe, Polonia, 1956.
- Rist, Gilbert. La cultura y el capital social: ¿Cómplices o víctimas del “desarrollo”? en de Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano. Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Romero, José Luis. La revolución burguesa en el mundo feudal vol. 1. Editorial Siglo XXI, 1979.
- Russell, Bertrand. Liberdade e Organizaçao. Companhia Editora Nacional, Sao Paulo, 1959.
- Santos de Morais, Clodomir. Apuntes de teoría de la organización, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras, 1989.
- Santos de Morais, Clodomir. El método de capacitación de grupos grandes y la participación social: Consideraciones teóricas, en Carmen, Raff y Sobrado, Miguel. Un futuro para los excluidos, Editorial de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.
- Santos de Morais, Clodomir. PROCCARA 46 meses, Tegucigalpa, Honduras, 1976.
- Schaff, Adam. Meditaciones sobre el socialismo. Siglo XXI, México, 1998.
- Seligson, Mitchell A. The renaissance of Political Culture or The renaissance of the Ecological Fallacy? Published in Comparative Politics, april, 2002.
- Senge, Peter. La quinta disciplina. Granica editores, Barcelona, 1996.
- Sombart, Werner. El burgués. Alianza Editorial, Madrid, 1972.
- Saxe Fernández, Eduardo. La Nueva Oligarquía Latinoamericana. Editorial EUNA, 1999.
- Tocqueville de, Alexis. La democracia en América. Ediciones Orbis, Argentina, 1985.
- Weber, Max. La ética protestante y el espíritu del capitalismo. Ediciones Península, Barcelona, 1969.
- Zaid, Gabriel. Hacen falta empresarios creadores de empresarios. Editorial Océano de México, 1995.
- Ziegler, Jean. O Direito de Comer. Entrevista en la revista “Caros Amigos” Núm. 62 maio 2002, Brasil.

ARTÍCULOS DE PERIÓDICO

- Grullón, Adalberto. Escándalo por un fraude bancario. Tiempos del Mundo. 22-05.2003

- Montaner, Carlos A. Raíces torcidas, diario “La Nación” 10-04-2002, Costa Rica.
- Delgado, Edgar. País perdió 236,808 millones de colones “El Financiero” Núm. 367, 24-30 junio 2002. Costa Rica.